

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamisen ja talouden tiedekunta

# Julkispalvelujen näennäismarkkinat – tehokkuutta laadun ja tasa-arvon kustannuksella?

Taloustiede  
Pro gradu -tutkielma  
Ohjaaja: Hannu Laurila  
Toukokuu 2019

Atte Virtanen

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Virtanen, Atte: Julkispalvelujen näennäismarkkinat – tehokkuutta laadun ja tasa-arvon kustannuksella?

Pro Gradu -tutkielma: 71 sivua

Taloustiede

Toukokuu 2019

Avainsanat: näennäismarkkinat, tilaa–tuottaja-malli, palveluseteli, tehokkuus, kannustinvaikutukset, laatu, tasa-arvo

---

Kunnalliseen palveluntarjontaan halutaan lisätä kuntalaisten valinnanvapautta, palvelujen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. On ehdotettu, että kyseiset ominaisuudet olisi mahdollista saavuttaa kilpailuelementin tuomilla kannustinvaikutuksilla. Tästä syystä on kehitetty eräänlaisia näennäismarkkinoita kunnallisten peruspalveluiden kilpailuttamiselle. Näennäismarkkinoista yleisimmät muodot ovat tilaaja–tuottaja-malli ja palvelusetelit. Tilaaja–tuottaja-mallissa kunnan tilaajaorganisaatio on erotettu tuottajaorganisaatiosta, että palvelun tuotanto voidaan asettaa alttiiksi kilpailulle. Kuntien myöntämällä palveluseteleillä kuntalainen voi hankkia tarvitsemansa palvelun itse valitsemaltaan palveluntuottajalta. Näennäismarkkinoilla palveluntuotannosta voivat kilpailla yksityisen sektorin, julkisen sektorin ja voittotavoittelemattoman sektorin toimijat. Kilpailuelementin tuominen peruspalvelujen tuotantoon ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Sen positiiviset ominaisuudet tulisi saavuttaa lisäämättä palvelujen epätasa-arvoa tai epäoikeudenmukaisuutta.

Tutkielmassa esitellään kilpailun kannustinvaikutusten tuomat potentiaaliset edut verrattuna kuntien hierarkkiseen palvelutuotantoon. Tämän lisäksi tutkielmassa esitellään edellytyksiä ja ominaisuuksia, joiden täytyy toteutua, että näennäismarkkinoilla voidaan saavuttaa näitä etuja. Tutkielmassa esitetään myös näennäismarkkinoiden rajoitteita ja ongelmia, joiden takia näennäismarkkinoilla voidaan epäonnistua tuottamaan palveluita kuntien perinteistä palvelutuotantoa tehokkaammin. Tällaisia ongelmia ovat muun muassa kilpailuttamisen aiheuttamat transaktiokustannukset, todellisen kilpailun puute, vahvojen kannustinvaikutusten tuomat haitat sekä epätasa-arvon kasvu hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Lopuksi tutkielmassa esitellään empiirisiä tutkimuksia näennäismarkkinoiden toimivuudesta sekä tarkastellaan näiden tutkimusten ongelmia ja haasteita. Näennäismarkkinoiden empiiristä tutkimista hankaloittaa, että laatua on hyvin vaikea mitata.

# SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO .....	1
2.1. Näennäismarkkinat käsitteenä .....	4
2.2 Perusteluita näennäismarkkinoille.....	6
2.3 Tilaaja–tuottaja-malli .....	17
2.4 Palvelusetelit .....	20
2.5. Näennäismarkkinat Suomessa.....	28
3. NÄENNÄISMARKKINOIDEN ONGELMAT .....	35
3.1. Kermankuorinta ja eriarvoisuuden kasvu.....	35
3.2 Markkinarakenne.....	38
3.3 Informaatio ja epävarmuus.....	40
3.4 Kannustinvaikutukset .....	43
3.5 Todellisen kilpailun puute .....	45
3.6 Transaktiokustannukset .....	50
4. NÄENNÄISMARKKINOIDEN TOIMINTA KÄYTÄNNÖSSÄ.....	56
4.1 Tutkimus palvelusetelien vaikutuksista jonotustilanteissa .....	56
4.2 Tutkimus vanhustenhuollon tuottavuudesta .....	59
4.3 Tutkimus valinnanvapauden ja kilpailun vaikutuksesta koulutuksessa .....	62
5. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	66
LÄHTEET .....	68

# 1. JOHDANTO

Suomen väestörakenne vanhenee ja samalla väestöllinen huoltosuhde heikkenee vuosi vuodelta (Tilastokeskus 2019d). Väestön vanheneminen lisää hyvinvointipalvelujen tarvetta, joka näkyy julkisen talouden menojen kasvuna. Suomessa kunnat vastaavat useimpien hyvinvointipalvelujen järjestämisestä kansalaisille. Paikallishallintosektorin nettomenot ovatkin liki kaksinkertaistuneet vuodesta 2000 vuoteen 2017. Samaan aikaan sektorin velka on kasvanut keskimäärin miltei miljardi euroa vuosittain (Tilastokeskus 2019a; 2019b). Paikallishallintosektorin velkaantuminen kertoo siitä, etteivät kuntien ja kuntayhtymien vuosittaiset tulot riittä tarvittaviin menoihin, vaan niitä varten on täytynyt ottaa lisää lainaa. Suurin osa kuntien menoista katetaan verorahoituksella. Kunnat ovat nostaneet tulo- ja kiinteistöveroprosenttejaan tuntuvasti tämän vuosituhannen aikana, mutta verotulojen kasvattaminenkaan ei ole juuri hillinnyt kuntien velkaantumista. Nykyisen jo korkean verotusasteen kiristäminen ei ole kovin mielekäs keino kohentaa kuntatalouden tilaa, koska korkeampi verotus vähentää muun muassa työn tarjontaa. Näin talouden tasapainottamiseksi täytyy hillitä menojen kasvua.

Julkisen sektorin rahoittamien palvelujen karsiminen olisi tehokas säästökeino, muttei kovin mielekäs sellainen. Mielekkäintä olisi, jos voimme säilyttää vähintään nykyisen palvelutason ilman kasvua talouden epätasapainossa. Tämä vaatii palvelutuotannon tehostamista nykyisestä. Julkisten hyvinvointipalvelujen kilpailuttamista on esitetty yhtenä vaihtoehtona tehokkuuden lisäämiselle.

Kunnallisten hyvinvointipalvelujen kilpailuttaminen on kohdistunut Suomessa pääasiassa sosiaali- ja terveyspalveluihin. Myös suurin osa paikallishallinnon nettomenoista, noin 57 %, kohdistuu sosiaali- ja terveyspalveluihin (Tilastokeskus 2019a). Merkittävä 20 %:n osuus paikallishallinnon nettomenoista kohdistuu koulutuspalveluihin, mutta siellä kilpailuttaminen on kuitenkin ollut vielä vähäistä. Lienee kuitenkin selvää, että merkittävien meno-osuuksien seurauksena kuntien suurimmat säästöpainot kohdistuvat sosiaali- ja terveyspalvelujen ohella myös koulutuspalveluihin. Vaikka kunnilla onkin ollut säästöpainetta, niin sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisessa ei välttämättä ole ensisijaisesti pyritty saamaan säästöjä kuntatalouteen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuudessa ja laadussa on paljon alueellisia eroja, joihin kohdistuu kehittämistarpeita. Nykyiset alueelliset erot palveluissa johtuvat suureksi osaksi siitä, että palveluiden järjestämisvastuussa olevat kunnat ovat hyvin eri kokoisia väestöltään ja resursseiltaan. Palvelujen saatavuusongelmia on kuitenkin myös suurimmissa kaupungeissa. Näitä sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuusongelmia on pyritty parantamaan muun muassa lisäämällä ostopalveluja ja valinnanvapautta.

Ostopalvelujen ja valinnanvapauden lisääminen tarkoittaa, että yhä suurempi osa julkisin varoin rahoitetuista palveluista on yksityisen sektorin tuottamaa. Suomessa sekä sosiaali- ja terveys- että opetuspalvelut ovat perinteisesti olleet pääosin julkisen sektorin tuottamia palveluita. Tämä siitä syystä, että hyödykkeitä kuten vanhustenhoitoa, koulutusta ja terveydenhuoltoa tuotettaisiin liian vähän, jos niiden tuotanto jätettäisiin pelkästään yksityisten markkinoiden varaan. Yksityisillä markkinoilla näiden palvelujen hinnat olisivat niin korkeat, että moni palvelua tarvitseva jäisi ilman niitä. Näiden peruspalvelujen kohdalla vapaat yksityiset markkinat eivät tuota sosiaalisesti haluttua tai hyväksyttävää lopputulosta, vaan ne epäonnistuvat. Onkin katsottu, että julkinen sektori palvelujen tuottajana on toimivampi ratkaisu näiden palvelujen osalta. Julkisen sektorin asema palvelujen tuottajasta on muuttumassa enemmän palvelujen järjestäjäksi, jolloin julkinen sektori ei välttämättä tuota palveluja enää itse, vaan hankkii ne kansalaisille muilta palveluntuottajilta.

Ostopalveluiden ja valinnanvapauden uskotaan lisäävään palvelujen saatavuutta, mutta niitä lisäämällä voidaan tavoitella myös kustannussäästöjä. Tämä siitä syystä, että kaikki eivät ole tyytyväisiä siihen, kuinka kustannustehokkaasti julkinen sektori tuottaa palveluita. Tätä mieltä on myös Walsh (1995), jonka mielestä kollektiivisia toimia tarvitaan markkinoiden aiheuttamia ongelmia vastaan. Julkinen sektori ei kuitenkaan toimi tehokkaasti näitä ongelmia vastaan, vaan täytyy olla olemassa jokin mekanismi, joka tekee sen toimista tehokkaampaa. Onkin ehdotettu, että tällainen mekanismi saataisiin aikaan näennäismarkkinoilla, eli kuntien palvelujen kilpailuttamisella. Näennäismarkkinoiden tuoma kilpailumekanismi vaikuttaa houkuttelevalta, sillä sen kannattajat väittävät sen tuovan säästöjä kuntatalouteen ilman, että palveluiden määrästä tai laadusta tarvitsisi karsia.

Näennäismarkkinat ovat kuitenkin kaikkea muuta kuin yksinkertainen ratkaisu väitettyihin julkisen sektorin tehottomuusongelmiin. Tehokkuusedut saatetaan saavuttaa palvelujen laadun ja tasa-arvon kustannuksella, jolloin kilpailuttamisesta on enemmän haittaa kuin hyötyä. Tehokkuustarkastelussa näennäismarkkinoiden vaikutus palvelujen laatuun on keskeisessä asemassa, koska hyvinvointipalvelujen ulkoisvaikutukset ovat yleensä suuria. Näennäismarkkinoiden tulisi saavuttaa tehokkuusedut ja valinnanvapaus vaarantamatta palveluiden saatavuutta kenenkään kohdalla. Siksi näennäismarkkinoiden toimivuuden tarkastelussa on syytä myös huomioida sen vaikutukset palvelujen tasa-arvoon. Tällä palveluiden tasa-arvolla tarkoitetaan, että palvelua saavat tasapuolisesti kaikki, ketkä sitä tarvitsevat.

Pro gradu -tutkielmassa tutkitaan näennäismarkkinoiden kilpailun ja valinnanvapauden tuomia tehokkuusetuja suhteessa kunnan hierarkkiseen palvelutuotantoon. Vastapainoksi tarkastellaan toimivien näennäismarkkinoiden ongelmia. Lopuksi tarkastellaan tutkimusten avulla, onko näennäismarkkinoilla saavutettu tehokkuutta niin, että palvelujen laatu ja tasa-arvo eivät ole heikentyneet. Aluksi kuitenkin tarkastellaan Näennäismarkkinat käsitteenä -osiota, jonka tarkoituksena on selventää termin merkitykset.

## 2. NÄENNÄISMARKKINAT

### 2.1. Näennäismarkkinat käsitteenä

Euroopassa Iso-Britannia on toiminut edelläkävijänä näennäismarkkinoiden luomisessa ja myöhemmin myös muut EU:n jäsenmaista ovat omaksuneet piirteitä uudesta palveluntuottamisrakenteesta (Seidel 2009). Tämän seurauksena moni suomalainen kuntakin on siirtynyt hierarkkisesta palveluiden tuotantomallista näennäismarkkinoihin.

Kähkösen (2007a; 2007b) mukaan näennäismarkkinoita on luonnehdittu hierarkkisen tuotantotavan ja vapaiden markkinoiden välimuodoksi. Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan tilannetta, jossa julkisen sektorin palvelu, jonka tuotannosta se on itse aiemmin vastannut, asetetaan alttiiksi kilpailulle muiden tuottajien kanssa (Kähkönen 2002). Näennäismarkkinat käsitteen edessä oleva näennäis-sana tulee siitä, että näennäismarkkinoiden markkinarakenne poikkeaa vapaista markkinoista monella merkittävällä tavalla sekä kysynnässä että tarjonnassa. Lisäksi markkinat ovat yleensä aikalailla säädelty julkisen sektorin toimesta. (Le Grand ja Bartlett 1993, 10.)

Tarjontapuoli poikkeaa vapaista markkinoista etenkin toimijoiden kannustinvaikutuksissa. Vaikka kilpailevat palvelun tuottajat ovatkin itsenäisiä toimijoita, eivät ne välttämättä ole voittoa maksimoivia yrityksiä. Mukana kilpailemassa voi olla muitakin kuin yksityisesti omistettuja yrityksiä, kuten voittotavoittelemattomia säätiöitä ja kuntayhtymiä. Voittotavoittelemattomien säätiöiden toimintatavoitteet ovat usein epäselvät, kuten niiden omistusrakennekin. (Le Grand ja Bartlett 1993, 10.)

Myös palveluntuotannosta kilpailevien kuntayhtymien tavoitteet ovat jokseenkin epäselvät. Kunnat, joille kuntayhtymä järjestää palveluita, yleensä myös omistavat samaisen kuntayhtymän. Kuitenkin kuntayhtymän toiminnan rahoitus tulee pääasiassa kunnilta maksuosuuksina. Kuntayhtymillä ei välttämättä ole insentiivejä tehostaa toimintaansa, sillä kasvaneet toimintakustannukset pystytään mahdollisesti kattamaan suuremmilla kuntien maksuosuuksilla.

Kysyntäpuolella, toisin kuin vapailla markkinoilla, kuluttaja ei itse maksa suoraan saamastaan palvelusta, vaan palvelun rahoittaa ainakin pääosin julkinen sektori. Toki palvelun kuluttaja on yleensä samalla myös veronmaksaja, joka näin välillisesti maksaa saamistaan palveluista. Näennäismarkkinoilla kuluttajan ostovoima ei myöskään ilmene rahan muodossa. Ostoa tapahtuu

julkisin varoin joko keskitetysti hoidetun budjetin tai palvelusetelin avulla, joilla hankitaan joku tarkoin määritelty palvelu. Monesti kuluttaja ei tee itse edes ostopäätöstä, vaan sen hoitaa jokin ulkopuolinen taho. Näin tapahtuu etenkin tilaaja–tuottaja-mallissa, jossa palvelun hankinnan hoitaa yleensä tilaajalautakunta. Tällöin palvelun tilaaja toimii kuluttajien preferenssien välittäjänä ja palvelubudjetin kontrolloijana. (Le Grand ja Bartlett 1993, 10.)

Näennäismarkkinoilla pyritään hierarkkista tuotantotapaa tehokkaampaan palveluntuotantoon, lisääntyneeseen kuluttajan valinnanvapauteen sekä siihen, että palvelut vastaisivat paremmin kuluttajien vaatimuksia. Tehokkuus sanana hyvinvointipalveluiden kohdalla herättää monessa vastenmielisiä tunteita. Monilla herää pelko tehokkuuden tarkoittavan samaa kuin palveluiden kustannusten väheneminen laadun kustannuksella. Tämä johtuu siitä, että yhden tehokkuusmääritelmän mukaan palvelu on tuotettu tehokkaasti, mikäli sen kokonaiskustannukset ovat minimoitu. Määritelmä ei ota huomioon palvelun määrää tai laatua tehokkuuden tarkastelussa. Näennäismarkkinoita tarkastellaankin tässä työssä tuotannollisen tehokkuuden näkökulmasta. Tuotannollinen tehokkuus ottaa kustannusten lisäksi huomioon myös palvelun laadun ja määrän. Toisin sanoen tuottaja on tuotannollisesti tehokas, kun se annetulla palvelun määrällä ja laadulla minimoi kustannuksensa. (Le Grand ja Bartlett 1993, 14–15.)

Perinteiset julkisen sektorin tuotantotavat ovat saaneet kritiikkiä siitä, että palveluntuottajat ovat olleet välinpitämättömiä palvelun käyttäjiä kohtaan. Virkamiesten ja ammattilaisten on sanottu olevan kiinnostuneempia parantamaan omia työolojaan sekä vastaamaan politiikkojen ja budjettien heille määrittämiä tavoitteita kuin kohtamaan palvelunkäyttäjien tarpeita. Asiakkaan tarpeisiin vastaaminen on palvelun laatuun vaikuttava tekijä ja voidaan näin ollen liittää tuotannolliseen tehokkuuteen. (Le Grand ja Bartlett 1993, 15–16.)

Valinnanvapautta voidaan pitää joko itsestään tavoiteltavana ominaisuutena tai apukeinona saavuttaa jotain muita tavoitteita. Valinnanvapautta voidaan siis pitää myös yksilön oikeutena valita hänelle itselleen sopivin palvelu. Toiseksi valinnanvapaudella on mahdollista saavuttaa tehokkuusetuja kilpailuttamisen kautta. Valinnanvapauden ansiosta kuluttaja voi vaihtaa epätydyttävän palveluntuottajan toiseen kuluttajalle mielekkäämpään vaihtoehtoon. Ilman valinnanvapautta kuluttajan täytyy tyytyä yhden toimijan tuotantoon, eikä hän voi vaihtaa palveluntuottajaa. Tässä tapauksessa hän voi yrittää parantaa saamansa palvelun laatua vain reklamoimalla tai liittymällä esimerkiksi etujärjestöihin, jotka pyrkivät painostamaan tuottajaa laadukkaampaan tuotantoon.



Tarkastellaan seuraavassa osiossa näennäismarkkinoiden väitettyjä tehokkuusetuja tarkemmin. (Le Grand ja Bartlett 1993, 17–18.)

## 2.2 Perusteluita näennäismarkkinoille

Tämän osion tarkoitus on esitellä erilaisia teorioita, mitkä perustelevat väitteitä julkisen tuotannon tehottomuudesta sekä tuoda esille näkemyksiä, kuinka näennäismarkkinat toisivat tehokkuusetuja näihin ongelmiin.

Markkinoiden epäonnistuminen, jolla julkisen sektorin toimintaa yleensä perustellaan, voi olla seurausta paikallisesta luonnollisesta monopolista, paikallisesta julkishyödykkeestä, paikallisesta meriittihyödykkeestä tai paikallisista ulkoisvaikutuksista. Julkisen sektorin tehokkuuden arvostelijat ovat kuitenkin sitä mieltä, että mahdollinen julkisen vallan epäonnistuminen tulisi huomioida rajoituksena tälle perustelulle. Tarkastellaan seuraavaksi, kuinka nämä perustelut julkisen sektorin tuotannosta on kyseenalaistettu. (Bailey 1999, 7.)

Avataan hieman näitä markkinoiden epäonnistumisen syitä paikallisella tasolla. Luonnollisen monopolin tilanteessa tehokkain tuotantoratkaisu saavutetaan yhdellä tuottajalla. Tämä on seurausta siitä, että tuotannolla on tällöin mittakaava- tai taloudellinen laajuusetu, tai molemmat. Mittakaavaetu tarkoittaa, että kokonaiskustannukset tuotosta kohden laskevat, kun tuotannon volyymi kasvaa. Tärkein syy mittakaavaetuihin ovat suuret kiinteät kustannukset, jotka eivät muutu tuotannon volyymien muuttuessa. Lisäksi itse tuotannon rajakustannukset ovat luonnollisen monopolin tilanteessa melko pienet. Sähköntuotanto ja veden jakelu ovat esimerkkejä luonnollisista monopoleista. Täytyy ensin rakentaa kallis voimala tai laaja vesijohtoverkosto ennen kuin ainuttakaan yksikköä tuotetaan, mutta sen jälkeen uuden lisäyksikön tuottamisen kustannukset ovat varsin pieniä. Mittakaavaetu voi myös kadota, jos tuotos kasvaa niin paljon, että joudutaan rakentamaan esimerkiksi uusi voimala. (Tuomala 2009, 115.)

Mittakaavaetujen lisäksi luonnollinen monopoli voi syntyä myös laajuusetujen ansiosta. Laajuusetu syntyy, kun on edullisempaa tuottaa monta tuotetta yhdessä tuotanto-organisaatiossa kuin että ne tuotettaisiin erillisissä tuotanto-organisaatioissa. Laajuusetua kahden hyödykkeen ( $y^1, y^2$ ) tapauksessa kuvaa kustannusfunktio

$$C(y^1 + y^2) < C(y^1) + C(y^2) \quad 0 \leq y^1 + y^2, \quad (2.1)$$

missä  $C(y^1 + y^2)$  on kustannus molempien tuotteiden tuottamisesta samassa organisaatiossa ja  $C(y^j)$  on tuotteen  $y^j$  tuotantokustannus yhdessä organisaatiossa. (Tuomala 2009, 115–116; Gravelle & Rees 2004, 136–137.)

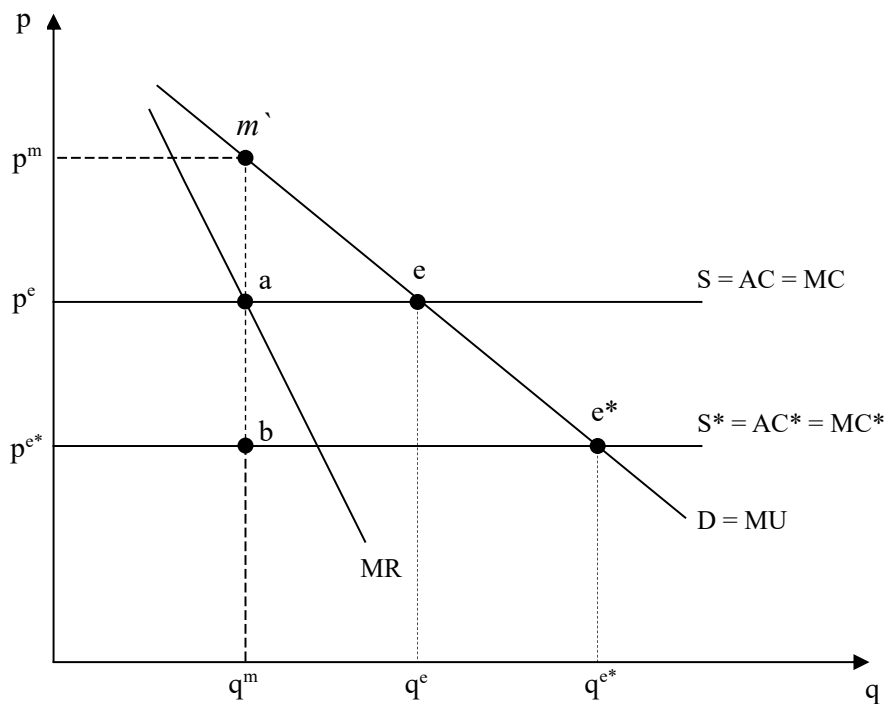
Voittoa maksimoivan monopolin seuraus on, että monopoli tuottaa rajakustannushinnoittelua pienemmän määrän ja hinta on suurempi kuin rajakustannus. Toisin sanoen yksityinen monopoli voi asemansa vuoksi tuottaa niukasti huonolaatuisia palveluita ja myydä ne kalliilla, jotta se maksimoi voittonsa. Juuri luonnollisen monopolin hinnoittelun aiheuttamista yhteiskunnallisista haitoista on seurannut, että luonnolliset monopolit ovat useimmissa maissa siirretty julkiseen omistukseen. Tällöin tuotannolle on mahdollista asettaa omakustannehinnoittelu, jossa monopoli ei tuota voittoa eikä tappiota. Tätä paikallisen julkisen sektorin puuttumista talouteen on kuitenkin kyseenalaistettu ja arvosteltu. Arvostelijoiden mukaan luonnollisen monopolin tapauksessa kunnan ei välttämättä tarvitse tuottaa palvelua itse, koska tuotannon sääntely muun muassa lain avulla voi olla toinen vaihtoehto. Tätä vaihtoehtoa on käytetty vesi- ja viemärintipalveluissa Englannissa ja Walesissa. (Bailey 1999, 7.)

Julkisen sektorin tuotantoa on perusteltu myös julkishyödykkeillä. Niille tunnusomaista on, että lisäkuluttajan ilmaantuminen ei lisää kustannuksia, sekä muiden kuluttajien poissulkeminen on hankalaa tai mahdotonta. Esimerkkinä paikallisesta julkishyödykkeestä on muun muassa katuvalaistus. Kuitenkin todella harva paikallisen julkisen sektorin palveluista on puhdas julkishyödyke. Palvelut kuten koulutus, virkistystoiminta ja henkilökohtaiset sosiaalipalvelut ovat yksityishyödykkeitä, koska ne ovat sekä poissulkevia että niiden kulutus on kilpailullista. Nämä palvelut voivat aiheuttaa merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia, mutta ne ovat silti yksityishyödykkeitä. (Bailey 1999, 7.)

Meriittihyödyke-käsitteellä tarkoitetaan sitä, että yhteiskunta ei usko yksilön ei aina toimivan omaksi parhaakseen, vaan avuksi tarvitaan julkista valtaa. Esimerkkinä meriittihyödykkeestä on terveydenhuollon toimenpide, jota ilman joku voi laiminlyödä oman terveytensä ja levittää näin vaikkapa kulkutauteja. Meriittihyödykettä ei tässä työssä ole mielekästä tarkastella tarkemmin, sillä näennäismarkkinoilla ei kyseistä tilannetta muuteta. Samat lainsäädännöt esimerkiksi pakollisista rokotuksista säilyy, vaikka ne tuotettaisiin kilpailuttamalla.

Tämä julkisen sektorin toimivallan kyseenalaistaminen on ollut pohjana sille ajatukselle, että kenties julkisen sektorin tuotanto ei olekaan niin perusteltua, vaan nämä palvelut on mahdollista tuottaa muulla keinoin sitä tehokkaamminkin. Tarkastellaan seuraavaksi, miksi julkisen sektorin uskotaan epäonnistuvan tehokkaassa tuotannossa.

Suurimpana ongelmana julkisen sektorin tehottomuuteen on usein sanottu olevan sen monopoliasema ja kilpailun puute. Näennäismarkkinoilla pyritään saamaan kilpailua palveluiden tuotantoon ja sen seurauksena tuotannon tehokkuuden lisäämistä. Kilpailun tuomia tehokkuusetuja havainnollistetaan usein vertaamalla monopolia kilpailullisiin markkinoihin. Kuviossa 3 on esitetty kyseinen tilanne. (Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila & Siitonen 2008, 31.)



**KUVIO 3. Kilpailun puutteen vaikutukset hyvinvointiin ja tehokkuuteen**  
(Bailey 1999, 98, kuvio 5.1; Valkama ym. 2008, 31, kuvio 5.).

Kuviossa 3 oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi, että markkinoilla vallitsee vakioiset skaalatuotot. Tällöin yksikkökustannukset  $AC$  ja rajakustannukset  $MC$  ovat samansuuruiset ja riippumattomia tuotannon volyyymista. Markkinoiden tarjontakäyrää esittää vaakasuora kuvaaja  $S = AC = MC$ .

Lisäksi oletetaan, että kysyntäkäyrä  $D = MU$  on laskeva ja se kuvaa markkinoiden väheneviä rajahyötyjä. (Valkama ym. 2008, 32.)

Koska kuvion tarkoituksena on vertailla kilpailullisia markkinoita monopolimarkkinoihin, tarkastellaan aluksi kilpailullisen markkinoiden ratkaisua. Yksittäiset yritykset eivät voi vaikuttaa markkinahintaan, vaan ottavat sen annettuina. Tällöin markkinaratkaisu toteutuu kuvion pisteessä  $e$ , jossa tuotetaan määrä  $q^e$  ja hinta on  $p^e$ . Tässä pisteessä rajahyöty  $MU$  ja rajakustannukset  $MC$  ovat yhtä suuret, joten kaikki toimialan yritykset toimivat nollavoitolla ja koko myyntitulo palautuu markkinahintaisena tuotannontekijäkorvauksina kuluttajille. Kilpailullisten markkinoiden ratkaisu on tehokas, sillä se maksimoi kuluttajan ylijäämää ja näin ollen myös yhteiskunnan hyvinvointia. Kuluttajan ylijäämä näkyy kuviossa 3 kysyntäkäyrän  $D$  alapuolelle ja tarjontakäyrän  $S$  yläpuolelle muodostuvan kolmion pinta-alan suuruusena. (Valkama ym. 2008, 32.)

Tarkastellaan seuraavaksi monopolimarkkinoiden ratkaisua. Nyt monopoliryitys kohtaa yksin koko markkinakysynnän ja voi tuotannon määrän lisäksi vaikuttaa myyntituloihinsa myös hinnoittelun avulla. Tästä seuraa, että monopolin rajatulokäyrä  $MR$  kulkee jyrkempänä kysyntäkäyrän  $D = MU$  alapuolella. Monopolin voitonmaksimointiehto toteutuu pisteessä  $m'$ , jossa rajakustannukset  $MC$  ja rajatulo  $MR$  ovat yhtä suuret. Tässä pisteessä tuotantomäärä on  $q^m$  ja hinta on  $p^m$ , joka määräytyy kysyntäkäyrältä  $D = MU$ . Tuotantomäärä on pienempi ja hinta suurempi kuin kilpailullisten markkinoiden ratkaisussa. Tästä seuraa, että monopoliryitys saa ylimääräistä voittoa, joka näkyy kuvassa alueen  $p^e p^m a'm$  suuruusena. Tämä voitto on pois kuluttajan ylijäämästä, mutta kuuluu edelleen yhteiskunnan hyvinvointiin edellyttäen, että voitot tuloutetaan alueen kuluttajille. Hyvinvointi yhteiskunnassa kuitenkin vähenee kilpailullisiin markkinoihin verrattuna, joka näkyy kuviossa  $am'e$  suuruusena alueena. (Valkama ym. 2008, 32.)

Edellä mainittua hyvinvoinnin vähenemistä kutsutaan monopolin staattiseksi tehokkuustappioksi. Kyseisen tehokkuustappion suuruus määräytyy monopoliryityksen kohtaaman kysynnän hintajoustosta ja näin ollen siitä, kuinka paljon yli rajakustannusten yritys pystyy hinnoittelemaan oman hyödykkeensä. Kuviossa 3 tämä näkyy niin, että mitä jyrkempi on kysyntäkäyrän  $D = MU$  kulmakerroin, sitä suurempi on monopolin tehokkuustappion mittaama alue  $am'e$ . On yleisesti hyväksytty, että normaaleissa kysyntä- ja tarjontatilanteissa monopolin staattinen allokaatiotehokkuustappio on varsin pieni. Onkin laskettu, että tehokkuustappion suuruus on vain prosentin murto-osa bruttokansantuotteesta. (Leibenstein 1966; Bailey 1999, 98–99.)

Staattinen tehokkuustappio ei kuitenkaan ole monopolimarkkinoiden merkittävin ongelma. Pidemmällä aikavälillä kilpailun puuttuminen voi aiheuttaa mittavia hyvinvoinnin menetyksiä. Jotta saadaan kuva kilpailun puuttumisen aiheuttamista dynaamisista vaikutuksista, verrataan jälleen monopolimarkkinoita kilpailullisiin markkinoihin. Tarkastellaan ensin kilpailullisten markkinoiden tapausta. Oletetaan, että ajan mittaan teknologinen kehitys on siirtänyt tarjontakäyrää alaspäin niin, että uutta tarjontakäyrää kuviossa 3 esittää kuvaaja  $S^* = AC^* = MC^*$ . Kilpailullisilla markkinoilla yritysten on toteutettava edellä mainitut teknologiset uudistukset, sillä muutoin ne joutuvat konkurssiin. Kilpailullisten markkinoiden uusi tasapaino on pisteessä  $e^*$ , jossa tuotantomäärä on  $q^{e^*}$  ja hinta on  $p^{e^*}$ . (Valkama ym. 2008, 33.)

Toisin kuin kilpailullisen markkinoiden yritysten, monopolirytyksen ei välttämättä tarvitse omaksua teknologian tuomia uudistuksia. Monopoliasemassa oleva yritys saa tuotteensa myytyä vanhallakin teknologialla, koska kilpailevia yrityksiä ei ole. Siten yritykselle ei muodostu välittömiä paineita tehdä investointeja uusiin tehokkaampiin teknologisiin uudistuksiin. Näin ollen tässä oletetaan, että monopolimarkkinoilla ei tapahdu muutoksia, vaan ollaan edelleen kuvion 3 pisteen  $m'$  ratkaisussa. Tästä seuraa, että aiemman staattisen hyvinvointimenetyksen lisäksi on syntynyt alueen  $p^{e^*} p^{ee^*}$  suuruinen dynaaminen hyvinvointimenetys. Mikäli monopolirytytys tulouttaa voittonsa kokonaan kyseisen yhteiskunnan ulkopuolelle, voi hyvinvointimenetys olla enimmillään alueen  $p^{e^*} p^{m'} m' e^*$  suuruinen. (Valkama ym. 2008, 33.)

Kuvion 3 mukaista mallia ei sellaisenaan voi soveltaa kunnan palvelun tuotantoon, sillä esitys koskee puhtaasti yksityisten hyödykkeiden tuotantoa. Siinä yritys tuottaa tuotettaan markkinoilta saatavan yksikkökorvauksen perusteella, kun taas kuntien tuotantoyksiköt ovat perinteisesti tuottaneet tuotteitaan verovaroin. Malli antaa kuitenkin hyvän käsityksen siitä, miten tärkeä on huolehtia tuottajapuolen markkinavoiman kurissapitämisestä. (Valkama ym. 2008, 33.)

Kuten edellä olevasta kuviosta 3 nähdään, pitäisi kilpailulla saada aikaan tehokkuusetuja sitä kautta, että palvelusuoritteita tuotetaan pienemmillä yksikkökustannuksilla (Valkama ym. 2008, 33). Staattista tehokkuutta tärkeämpää on vielä kilpailun tuoma dynaaminen tehokkuus. Julkiselta sektorilta ovat perinteisesti puuttuneet vahvat kannustimet kehittää toimintaansa, mutta kilpailuelementin mukaan ottaminen voisi lisätä kuntien kannustimia kehittää palvelutuotantoa jatkuvasti tehokkaampaan suuntaan. Tilaaja–tuottaja-mallissa kunnan oma tuotanto voi kilpailla ulkopuolisten tuottajien kanssa palvelusopimuksista, jolloin sille syntyy jatkuvaa tarvetta kehittää omaa tuotantoaan, ettei se menettäisi markkinaosuuksiaan ulkopuoliselle tuotannolle. Uudet

innovaatiot ja investoinnit uuteen teknologiaan otettaisiin todennäköisesti herkemmin käyttöön kilpailullisessa tilanteessa. Jo pelkkä kilpailun uhka voi kannustaa kuntaorganisaation tuottajaa tehokkuuteen. Kunnat ovat monesti tuotteistaneet palvelunsa niin, että niitä voi verrata ulkopuolisen tuottajan vastaaviin palveluihin. Näin kuntapäätäjät voivat jossain tapauksessa kilpailuttaa tai siirtää palvelun tuotannon ulkopuoliselle, jos kunnan omaa tuotanto näyttäytyy ulkoista palveluntuottajaa tehottomammalta. Kilpailijoiden puute tarjoustilanteessa ei siis välttämättä johda tehottomaan tuotantoon. (Le Grand & Bartlett 1993, 44.)

Hierarkkisen tuotannon arvostelijat usein uskovat, että kunnilla ei ole yhtä vahvoja kannustimia tehokkaaseen tuotantoon kuten yrityksillä. Tämän uskomuksen taustalla on ajatus siitä, että toisin kuin kunnissa, yrityksissä on yleensä kilpailua ja kilpailun tuomia vahvoja kannustinvaikutuksia. Tällaisia vahvoja kannustimia ovat muun muassa voiton maksimointi ja kustannusten minimointi. Julkisella sektorilla palvelun tuotantoon vaikuttaa toisenlaiset kannustimet, joita kutsutaan monesti heikoiksi kannustimiksi. Tarkastellaan nyt lähemmin näitä heikkoja kannustinvaikutuksia William Niskasen budjettia maksimoivan virkamiehen mallin avulla.

Julkisen valinnan -teorian mukaan poliitikot ja virkamieskunta aiheuttaa julkisen palveluiden tuotannon, joka on sekä alloktiivisesti että X-tehotonta (Walsh 1995, 17–18). Alloktiivinen tehottomuus tarkoittaa sitä, että tuotetaan virheellisiä tuoteyhdistelmiä. X-tehottomuus puolestaan tarkoittaa, että tuotetaan vähemmän kuin mitä kyseisillä resursseilla olisi mahdollista tuottaa. Teoreettiset mallit perinteisesti olettavat, että annetuilla resursseilla saadaan aikaan tietty määrä lopputuotetta, koska tuotantoyksiköt käyttävät tuotantotekijänsä täydellisen tehokkaasti. Asia ei ole näin välttämättä, ainakaan monopoliasemassa olevan organisaation kohdalla, vaan käytössä olevien tuotantotekijöiden hyödyntäminen voi hyvin vaihdella. Kuvitellaanpa vaikka tilannetta, jossa organisaatiossa on töissä erittäin epäpäteviä esimiehiä. Organisaatiossa on töissä myös henkilöstöä, jotka olisivat paljon pätevämpiä esimiehiä, mutta he eivät jostain syystä päädy esimiestehtäviin. Tällöin huonolla resurssien käytöllä voi olla suuriakin tehottomuusvaikutuksia, sillä esimiehet vaikuttavat omien työtehtävien lisäksi myös alaistensa työtehokkuuteen. Kun annetuilla tuotantotekijöillä saadaan aikaan määrällisesti enemmän tai laadukkaampaa tuotantoa, X-tehokkuutta on saavutettu. (Leibenstein 1966.)

Julkisen valinnan -teoria esittää kolme syytä, miksi julkinen valta epäonnistuu tehokkaassa tuotannossa. Mallin mukaan ei voida olettaa, että poliitikot pystyvät päättämään yhteiskunnan kannalta optimaalista tuotantoa. Tämä johtuu siitä, että poliitikkojen preferenssit eivät vastaa

yhteiskunnan preferenssejä. Toiseksi virkamiehet eivät välttämättä toteuta poliitikkojen tahtoja. Kolmanneksi, vaikka virkamiehet toteuttaisivat poliitikkojen toiveet, he tekevät sen tehottomasti. Teorian ensimmäinen väittämä julkisen vallan tehottomuudesta ei välttämättä muutu näennäismarkkinoiden avulla. Näennäismarkkinoilla poliitikot edelleen päättävät, mitä palveluja kansalaisille järjestetään julkisin varoin. Tutkitaan seuraavaksi tarkemmin kahta jälkimmäistä väitettä William Niskasen mallin budjettia maksimoivista virkamiehistä avulla. (Walsh 1995, 17–18.)

Niskasen malli olettaa, etteivät virastojen omistajat ja työntekijät saa sen menojen ja tulojen välistä erotusta itselleen. Lisäksi osa virastojen käytettävissä olevista tuloista saadaan muualta kuin yksikköhintaisen suoritteen myynnistä. Toisin sanoen virastot ovat voittotavoittelemattomia organisaatioita, jotka saavat osan rahoituksestaan könttösommana valtiolta tai kunnalta. Viraston toiminnan rahoittajalla ei välttämättä ole aina tietoa siitä, mikä on kansalaisten todellinen kysyntä viraston tuottamille palveluille. Näin ollen virasto voi kohdata kahdenlaista kysyntää. Se voi olla erilaista rahoittajan osalta kuin kansalaisten todellisen kysynnän osalta. Mitä pienempi osa viraston rahoituksesta tulee suoraan suoritteiden myynnistä, sitä vähemmän virastoa kiinnostaa vastata kansalaisten kysynnän tarpeisiin. Vaikka virasto saisi suurimman osan tuloistaan myymällä suoritteita kansalaisille, ei virastoa kiinnosta kysynnän todelliset vaihtelut, jos rahoittaja korvaa sen mahdolliset tappiot. (Niskanen 1974.)

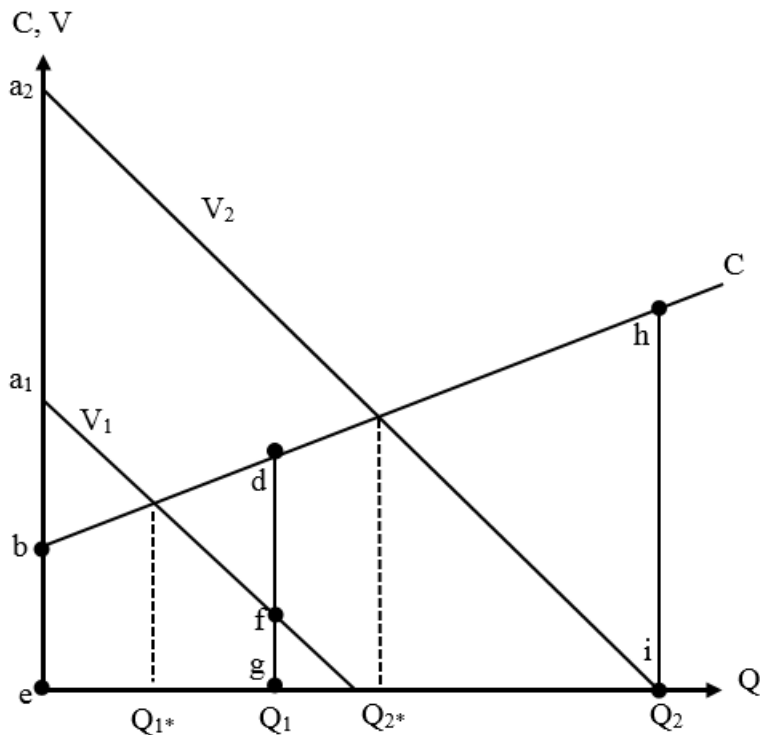
Niskasen (1974) mallissa virkamiehellä tarkoitetaan viraston työntekijää, jolla on käytössään erillinen budjetti. Virkamiehet ovat samanlaisia kuin ketkä tahansa muutkin rationaaliset ihmiset. Myös virkamiehet pyrkivät maksimoimaan oman hyvinvointinsa. Virkamiehillä ei ole taloudellisia kannusteita tavoitella tehokkaampaa tuotantoa, toisin kuin yritysjohtajilla, jotka usein saavat osansa yrityksen menestyksekkäästä toiminnasta. Tästä syystä virkamiehille syntyy muita tavoitteita. Nämä muut tavoitteet voivat olla muitakin kuin kansalaisten hyvinvoinnin maksimointi. Virkamiehen hyvinvointifunktiossa ovat mukana ainakin seuraavat tekijät; palkka, arvovalta, maine, kannatus ja viraston tuotanto. Kaikki nämä tekijät ovat positiivisesti riippuvaisia viraston budjetista, eli mitä suurempi budjetti virastolla on käytettävissä, sitä suurempi on virkamiehen hyötytaso. Tämä siitäkin huolimatta, että suurempi budjetti aiheuttaa virkamiehelle myös enemmän vastuuta ja työkuormaa. (Niskanen 1974, 36–41.)

Budjetin kanssa positiivisesti korreloivien tekijöiden ei tarvitse vaikuttaa vahvasti virkamiehen hyötyfunktioon. Riittää, että niillä on positiivinen ja jatkuva yhteys budjetin suuruuteen. Näin budjetin maksimointi on sopiva kannustin myös niille virkamiehille, joilla on varsin alhainen

rahallinen motivaatio työntekoon. Budjetin maksimointi ei välttämättä johdu virkamiehen henkilökohtaisista syistä. Virkamies tuottaa palveluja laajalle yleisölle, eikä se näin ollen voi millään tuottaa palveluja jokaisen preferenssien mukaan. Hän saattaa ajatella, että viraston budjetin kasvattaminen kasvattaa myös yhteiskunnan hyvinvointia. Myös virkamiehen alaiset edesauttavat hänen tavoitettaan maksimoida budjettia. Alaiset nimittäin myös haluavat urallaan nousumahdollisuuksia ja ylennyksiä, jotka ovat helpommin toteutettavissa suuremman budjetin avulla. (Niskanen 1974, 36–41.)

Virasto ei voi kasvaa rajattomasti, vaan kasvun rajoitteena toimii rahoittajan odottama tuotos virastolta. Jotta virasto voi tuottaa tämän rahoittajan odottaman määrän palveluita, sen budjetin täytyy olla suurempi tai yhtä suuri kuin kyseisen tuotannon vähimmäiskustannukset. Monen julkisesti tuotetun hyödykkeen kohdalla todellisen tuotannon määrää on vaikeaa mitata tarkasti. Tämä mitta-ongelma aiheuttaa sen, että toiminnan rahoittajan, kuten veronmaksajien tai heidän edustajiensa, on vaikeaa valvoa ja seurata tuotannon tehokkuutta (Mueller 2003, 362–365). Virastot tuntevatkin paremmin oman toimintansa kustannukset ja tuotantoprosessit kuin heille rahoituksen myöntävä taho. Tämä toteutuu sitä todennäköisemmin mitä suuremmasta ja monipuolisemmasta organisaatiosta on kyse. Rahoituksen myöntäjät yleensä tietävät vain kokonaiskustannukset, millä tietty odotettu määrä palveluita on mahdollista saada. Heillä ei näin ollen ole tiedossa tuotannon rajakustannuksia. Koska julkisen tuotannon tehokkuutta ei pystytä valvomaan tarkasti, informaatio on epäsymmetristä ja virkamiehille kehittyy mahdollisuus yksikkönsä budjetin maksimointiin. Kuvio 4 auttaa hahmottamaan tilannetta. (Niskanen 1974.)





KUVIO 4. Budjettia maksimoivan viraston tuotos (Niskanen 1974, 47).

Kuviossa 4  $V_1$ -käyrä kuvaa rahoittajan kysyntää ja esittää samalla rahoittajan rajahyödyn kullakin tuotoksen  $Q$  tasolla. Rahoittajan rajahyöty kertoo, kuinka paljon se on valmis maksamaan lisätuotannosta kullakin tuotannon tasolla.  $C$ -käyrä puolestaan kuvaa viraston tuotannon rajakustannuksia, joita rahoittaja ei tiedä. Näin viraston budjetin maksimointi onnistuu kohdassa, missä rahoittajan saama kokonaishyöty ja viraston budjetti alue  $e-a_1-f-g$  on yhtä suuri kuin viraston kokonaiskustannukset alue  $e-b-d-g$ . Tässä tilanteessa tuotetaan  $Q_1$  määrä tuotetta, joka on selkeästi optimaalista enemmän, koska rajakustannukset ovat suuremmat kuin rahoittajan saamat rajahyödyt. Tuotos  $Q_1^*$  olisi optimaalinen, sillä siinä kohdassa rajakustannukset ovat yhtä suuret kuin rajahyödyt. (Niskanen 1974, 46–48.)

$V_2$ -käyrä kuvaa korkeampaa kysynnän tasoa. Tällä kysynnän tasolla virasto saa mahdollisimman suuren budjetin tuottamalla  $Q_2$  määrän tuotetta, joka on jälleen kerran optimaalista määrää  $Q_2^*$  suurempi. Rahoittajalle riittää, että sen rajahyöty ei laske 0:n alapuolelle. Nyt nähdään, että viraston budjetti, alue  $e-a_2-i$ , on suurempi kuin sen tuotannon kokonaiskustannukset, alue  $e-b-h-i$ . Virasto voisi tuottaa  $Q_2$  määrän tuotetta pienemmälläkin budjetilla, mutta sillä ei ole mitään insentiivejä tehdä niin. Virasto pystyy pitämään budjettinsa minimituotantokustannuksia suurempana, sillä sen ei tarvitse paljastaa omaa kustannusfunktioaan rahoittajalle. Viraston toimintaa rajoittaa ainoastaan se, että sen täytyy tuottaa rahoittajan odottama tuotantomäärä sen antamalla budjetilla. Tuotantoratkaisu

on allokaatiivisesti tehotonta, koska virasto tuottaa optimaalista suuremman määrän tuotetta. Tämän lisäksi se on myös X-tehotonta, koska virasto ei käytä tuotantotekijöitään mahdollisimman tehokkaasti. (Niskanen 1974, 46–48.)

Niskasen malli osoittaa, että ilman kilpailua tuottajille saattaa syntyä kannustimia, jotka ovat haitallisia tehokkaan tuotannon näkökulmasta. Kilpailun kautta, näennäismarkkinoilla pyritäänkin vaikuttamaan siihen, että kunnan virkamiesten tavoitteet muuttuvat yhteiskunnan kannalta tehokkaampaan suuntaan. Mikäli kunnan virasto asetetaan kilpailemaan tuotannosta muiden tuottajien kanssa, sille tulee kannustimia toimia tehokkaammin. Näiden kannustinvaikutusten lisäksi näennäismarkkinat mahdollisesti parantavat tehokkuutta myös tasaamalla informaatioeroja päämiehen ja agentin välillä. Toimivat näennäismarkkinat edellyttävät, että kilpailutettava palvelu täytyy määritellä tarkasti ja tuotteistaa. Tämä palvelun tuotteistaminen vaatii resursseja, mutta se tuo selkeyttä ja läpinäkyvyyttä palvelun kustannuksista ja rakenteesta. Näennäismarkkinoiden aikaansaaman tuotteistamisen pitäisi siis tasata informaation epäsymmetrisyyttä rahoittajan ja virkamiesten välillä. Mikäli rahoituksesta päättävät tahot, kuten kunnanvaltuusto, tietää tarkemmin kunnanvirastojen kustannusfunktiot, sillä on paremmat mahdollisuudet pitää virastojen budjetit kurissa. Tämä on siis mahdollista, vaikkei varsinaista kilpailua kyseisestä palvelusta syntyisikään.

Kilpailun tuoma valinnanvapaus nähdään myös tehokkuutta lisäävänä tekijänä. Kilpailullisilla markkinoilla kuluttajilla on kaksi vaihtoehtoa vaikuttaa saamansa palvelun laatuun. Mikäli kuluttajat ovat tyytymättömiä jonkin organisaation palveluihin, eivätkä halua käyttää niitä, voivat he jättää ne ostamatta ja hankkia samaiset palvelut joltain muulta tuottajalta. Tätä ominaisuutta kutsutaan Exit-toiminnoksi. Näin tuottajalta jää palvelun myyntitulot saamatta, koska kuluttajat siirtyivät käyttämään muun tuottajan palveluita. Tuottajalle syntyy insentiivejä parantaa palvelujensa laatua, jotta asiakkaat ostaisivat jälleen sen tuotteita ja sen saamat myyntitulot kasvaisivat. Kuluttaja voi vaikuttaa saamaansa palveluun myös kommunikoimalla ja ilmaisemalla mielipiteensä palvelusta. Hän voi puhua ja valittaa palvelusta suoraan palveluntuottajalle tai esittää palvelua koskevia näkemyksiä häntä edustaville tahoille. Näin tuottaja voi parantaa palvelunsa laatua käyttäjän ilmaisun perusteella. Tätä kommunikoinnilla palveluun vaikuttamista kutsutaan Voice-toiminnoksi. (Hirschman 1970.)

Perinteisessä julkisen sektorin palvelutuotannossa kuntalaiselle on jäänyt vain Voice-optio. Kuntalainen on voinut vaikuttaa saamansa palvelun laatuun vain valittamalla, äänestämällä tai ilmaisemalla mielipiteensä muulla keinoin. Toki joidenkin palvelujen kohdalla kuntalainen on voinut hankkia palvelun omin varoin yksityiseltä sektorilta ja käyttää näin myös Exit-toimintoa. Tätä ei ole

nyt tutkimuksen kannalta mielekästä tarkastella lähemmin, sillä tässä tarkastellaan kuluttajan vaihtoehtoja vaikuttaa kunnan järjestämiin ja rahoittamiin palveluihin. Mitä useampi ihminen käyttää Voice-toimintoa, sitä suurempi on sen teho tiettyyn pisteeseen asti. Kuvitellaan vaikka tilannetta, jossa kuntalainen on pettynyt kunnalliseen hammashuoltoon. Hänen tekee suoran valituksen hammashoitajalle palvelun laadusta, mutta se ei tuota hänelle mieleistä tulosta. Pettyneenä kuntalainen ottaa yhteyttä paikallislehden toimittajaan. Toimittaja tekee kuntalaisen yhteydenoton jälkeen lehtijutun, jossa haastatellaan muitakin kunnalliseen hammashuoltoon pettäneitä kuntalaisia. Tämän lehtiartikkelin seurauksena kunnalliselle hammashoidolle syntyy paineita parantaa palveluaan. Pelkän Voice-toiminnon vaikutus palvelun laatuun on kuitenkin rajallinen. Mikäli Voice-toimintoa ei tue Exit-toiminto, saattaa palvelutuottajalta puuttua insentiivit parantaa palveluidensa laatua ja tehokkuutta. Palveluahan kulutetaan joka tapauksessa, vaikka sen laatua ei parannettaisikaan, koska kuntalaisilla ei ole muita vaihtoehtoja. Kunnallisen hammashoidon esimerkissä tämä voi tarkoittaa sitä, että hoidon laatua parannetaan hetkellisesti, mutta suurimman kohun laannuttua palataan takaisin entiseen laatuun. (Hirschman 1970; Bailey ym. 2010, 244–245.)

Pelkällä Voice-toiminnolla vaikuttamisessa on myös epätasa-arvoa edistäviä vaikutuksia. Kaikista tyytymättömmimmät palvelunkäyttäjät eivät aina ole samoja henkilöitä, jotka käyttävät Voice-toimintoa kaikkein tehokkaimmin. Palvelunkäyttäjät maksavat yleensä vähän tai ei mitään saamastaan julkisesta palvelusta. Tällöin Voice-mekanismia käyttävät henkilöt voivat yrittää parantaa saamiaan palveluita muiden ihmisten kustannuksella, jolloin resursseja ei käytetä tehokkaasti. Le Grandin (2007) mukaan Voice-mekanismi suosii koulutettuja ja hyväosaisia ihmisiä. Argumentin mukaan keskiluokkaiset ihmiset ovat yleensä koulutettuja ja näin ollen pystyvät ilmaisemaan itseään paremmin kuin köyhemmät ja vähemmän koulutetut. Monella hyväosaisella ja keskiluokkaisella palvelunkäyttäjällä on myös paljon tuttuja ja ystäviä sellaisissa ammateissa, jotka auttavat heitä Voice-mekanismien käytössä. (Le Grand 2007, 30–35.)

Näennäismarkkinoiden kilpailuelementillä pyritään lisäämään kuntalaisten valinnanvapautta. Kilpailu valinnanvapauden yhteydessä antaa tuottajille kannustimia tehostaa palveluntuotantoa sekä parantaa palvelujaan, jotta ne vastaavat enemmän käyttäjien tarpeita. Mikäli tuottajan tarjoama palvelu ei vastaa käyttäjien tarpeita sen kilpailijaa paremmin, saattaa se menettää käyttäjiään kilpailijalle ja näin ollen myös tuloja jää saamatta. Valinnanvapaus antaa myös Voice-mekanismille tehoa. Jos käyttäjä on tyytymätön saamaansa palveluun, eikä hänen valituksia oteta huomioon, on hänellä mahdollisuus vaihtaa palvelua. Tällöin tuottajan kannattaa ottaa huomioon käyttäjiensä näkemykset palvelusta, jotta se ei menettäisi mahdollisia palvelunkäyttäjiä. Valinnanvapaus tuo myös

henkilöille, jotka eivät syystä tai toisesta käytä Voice-toimintoa, mahdollisuuden vaikuttaa saamiensa palveluiden laatuun. (Le Grand 2007, 43–44.)

Tilaaja–tuottaja-mallissa valinnanvapaus toteutuu lähinnä kollektiivisesti ja kuntalaisten edustajien toimesta. Mikäli tilaaja on tyytymätön tuottajaan, sillä on mahdollisuus vaihtaa se toiseen. Yksittäinen palvelun käyttäjä ei kuitenkaan itse pääse valitsemaan saamaansa palvelua. Tällöin on myös vaarana, että useimmat kuntalaiset eivät saa haluamaansa palveluntuottajaa, ellei heidän edustajansa ole tarpeeksi herkkiä tunnistamaan palvelun käyttäjien tarpeita. Tämä on ongelma, joka kasvaa sitä suuremmaksi mitä etäisempi ostaja on palvelunkäyttäjistä. (Le Grand & Bartlett 1993, 31). Valinnanvapaus toteutuukin paremmin palvelusetelimallissa, jossa yksittäisen kuntalaisen valinnat ovat mahdollisia. Tarkastellaan seuraavaksi tarkemmin tilaaja–tuottaja-mallia ja palveluseteliä, jotka ovat näennäismarkkinoiden yleisimpiä muotoja.

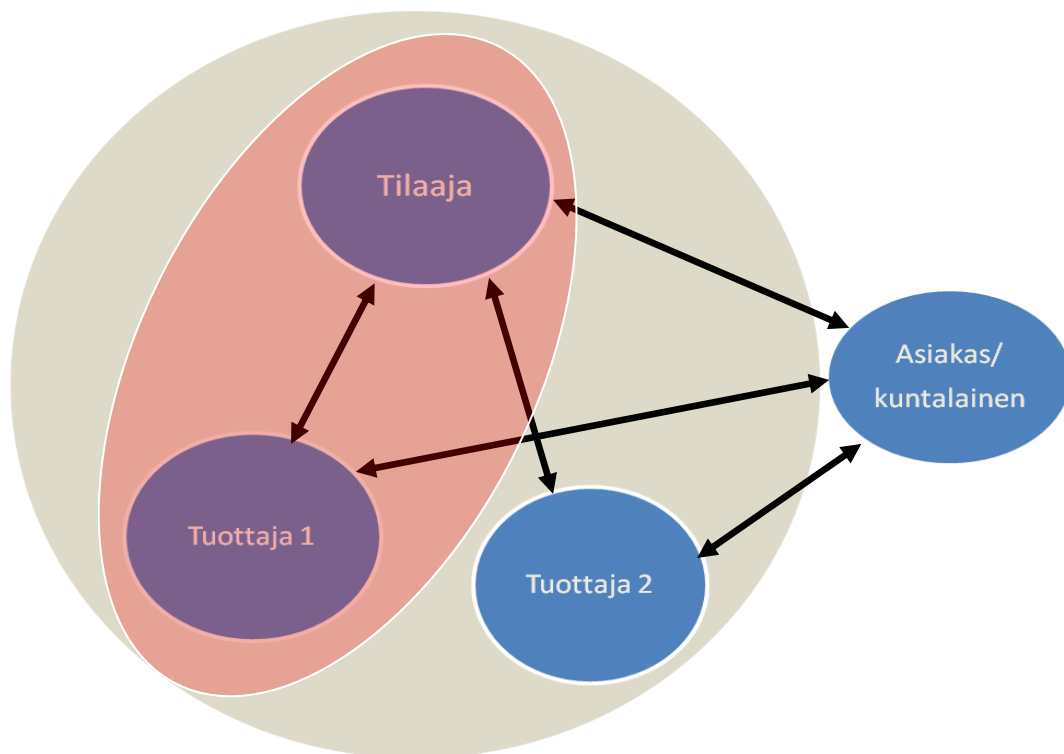
## **2.3 Tilaaja–tuottaja-malli**

Tilaaja–tuottaja-malli tarkoittaa nimensä mukaisesti sitä, että kunnan palveluntuotanto on jaettu tilaajaan ja tuottajaan. Tarkoituksena on erottaa palvelun tilaaja ja tuottaja, jotta molemmat osapuolet voisivat keskittyä perustehtävässään tehokkaaksi. (Kähkönen 2007b; Valkama 2004.)

Tilaajan pääasiallisina tehtävinä ovat kuntalaisten palvelutarpeiden arviointi sekä tarvittavien palvelujen hankinta ja kilpailuttaminen. Tilaaja solmii tuottajan kanssa sopimuksen, jonka jälkeen tilaajan tehtävänä on myös valvoa tuottajan toimintaa, että palvelujen käyttäjät saavat sopimuksen mukaisen palvelun. Tilaamisesta päättävät yleensä kunnallispoliitikot, joiden tehtävänä on määritellä mitä palveluja kunnan varoilla hankitaan. Näin demokraattisesti valitut poliitikot edustavat kuntalaisten, eli palvelunkäyttäjien, preferenssejä välillisesti. (Kuopila ym 2007; Suomen Kuntaliitto 2010.)

Tilaaja–tuottaja-malli voi olla joko kuntaorganisaation sisäinen tai ulkoinen. Kunnan tilaaja–tuottaja-mallia kutsutaan sisäiseksi, kun palvelun tilaaja ja tuottaja kuuluvat samaan kuntakonserniin. Tällöin tuottajana voi toimia sisäisen konsernin yksikkö tai ulkoisen konsernin tytäryhteisö. Sisäisen konsernin yksiköillä tarkoitetaan kunnan nettoyksiköitä, taseyksiköitä ja liikelaitoksia. Ulkoisen konsernin yhteisöllä tarkoitetaan kunnan omistamia osakeyhtiöitä, säätiöitä tai kuntayhtymiä, joissa kunta on jäsenenä. Kuvio 1 auttaa havainnollistamaan asiaa. Kuviossa harmaa alue kuvaa koko

kuntakonsernia ja vaaleanpunainen alue sisäistä konsernia. Näin sisäisen konsernin yksikköä kuviossa esittää Tuottaja 1 ja ulkoisen konsernin yksikköä Tuottaja 2. Sisäisessä tilaaja–tuottaja-mallissa toimintaa ohjataan tilaajan ja tuottajan välillä keskinäisillä sopimuksilla, eikä tilattavia palveluja tarvitse kilpailuttaa, vaan toiminta perustuu kumppanuuteen. Sisäisessä tilaaja–tuottaja-mallissa palvelutuotannon sopimukset perustuvat yleensä keskinäiseen luottamukseen, jolloin sopimuksen sisältö on yleensä kevyt ja määritelty varsin yleisellä tasolla. (Suomen Kuntaliitto 2010, 15.)

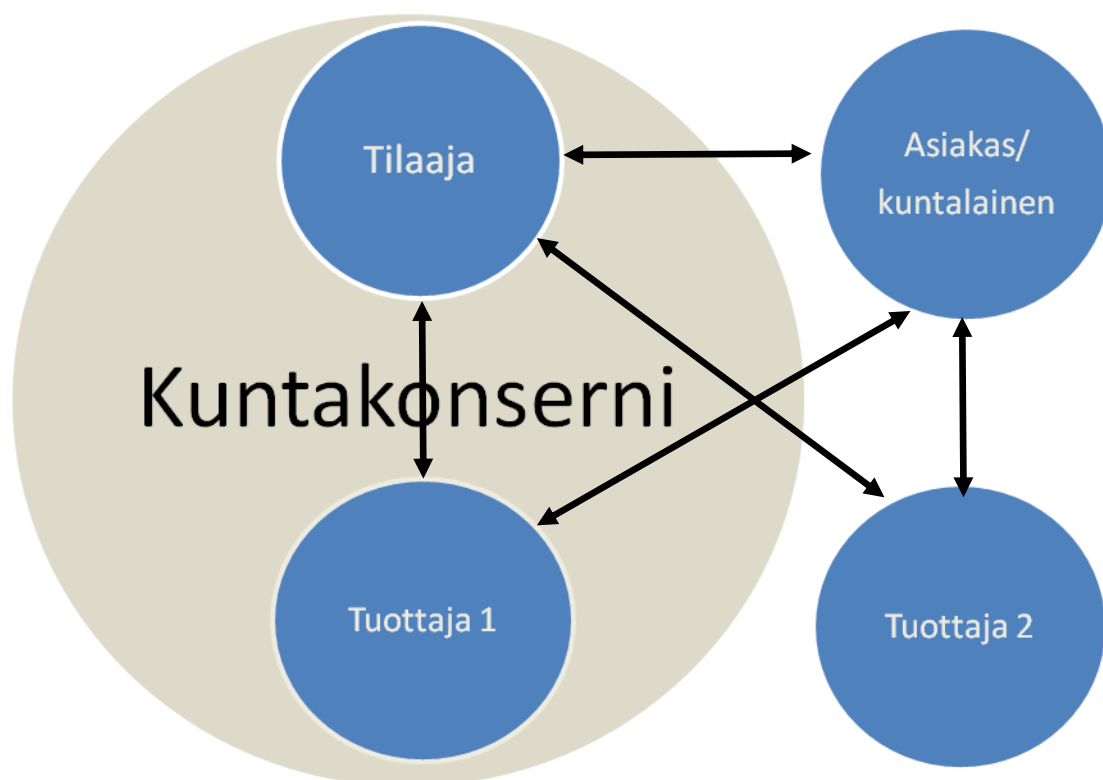


**Kuvio 1. Sisäinen tilaaja–tuottaja-malli**

Ulkoiseksi tilaaja–tuottaja-malliksi kutsutaan tilannetta, jossa mahdollisia palvelutuottajia ovat oman kuntakonsernin kuuluvien yksiköiden lisäksi myös kuntakonsernin ulkopuoliset toimijat, joihin tilaajakunnalla ei ole omistaja- tai ohjaussuhdetta. Tällaisia ulkopuolisia toimijoita ovat muun muassa yksityiset yritykset, osuuskunnat, säätiöt, järjestöt, toisen kuntakonsernin toimija sekä valtionhallinto. Kuviossa 2 kuntakonsernin sisäistä tuottajaa esittää Tuottaja 1 ja ulkopuolista tuottajaa esittää Tuottaja 2. Suomessa ulkoiseen tilaaja–tuottaja-malliin liittyy usein hankintalainsäädöstä johtuva kilpailuttaminen. (Suomen Kuntaliitto 2010, 16.)

Ulkoisessa tilaaja–tuottaja-mallissa transaktiokustannukset nousevat yleensä suuremmiksi kuin sisäisissä malleissa. Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan kilpailuttamisesta, sopimusten laadinnasta

ja valvonnasta aiheutuneita kustannuksia (Valkama 2004). Transaktiokustannuksia esitellään tarkemmin luvussa 3.6. Tilaajalla ei ole kilpailuttaessa välttämättä tarkkaa tietoa mahdollisesta palveluntuottajasta. Tästä epävarmuudesta seuraa, että palvelusopimukset laaditaan yleensä hyvinkin yksityiskohtaisesti. Lisäksi Suomen hankintalaki velvoittaa, että jo tarjousvaiheessa tilaajan on tehtävä riittävän tarkka määrittely tilaamalleen tuotteelle, jotta eri tarjouksia on mahdollista verrata keskenään. (Suomen Kuntaliitto 2010, 54.)



**Kuvio 2. Ulkoinen tilaaja tuottaja-malli**

Hankintalain velvoitteiden ohella kuntapalveluiden kilpailuttaminen edellyttää, että kilpailutettava palvelu on tuotteistettu. Tuotteistamisella tarkoitetaan, että ostajalla ja myyjällä on samanlainen käsitys kaupattavan palvelun sisällöstä ja määritelmistä. Sekä ostajan että myyjän tulee tietää, mitä ominaisuuksia ja osatekijöitä kukin kaupattava palvelu pitää sisällään, muutoin kaupankäynti käy vaikeaksi tai mahdottomaksi. Kilpailutettavan palvelun sisältö tulee määritellä mahdollisimman tarkasti, jotta sen kustannukset on mahdollista arvioida. Tuotteistaminen myös mahdollistaa samaa palvelua tuottavien yksiköiden välisen vertailun, vaikka itse kilpailuttamista ei tapahtuisikaan. Tällöin kunta voi esimerkiksi vertailla sitä, kannattaako sen itse tuottaa enää tiettyä palvelua, kun se saataisiin ostopalveluna halvemmalla jostain muualta. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Kilpailutettavia kuntapalveluita voi olla hyvin monella eri tasoilla. Palveluita voidaan kilpailuttaa yksittäisistä toimenpiteistä pitkäkestoisiin kokonaisiin palveluketjuihin. Mitä laajempia palvelukokonaisuuksia kilpailutetaan, sitä suurempia haasteita kaupankäynnin molemmille osapuolille tuotteistamisesta syntyy. Esimerkiksi yksittäisen rutiinitoimenpiteen, kuten kaihileikkauksen, sisältö on huomattavasti yksinkertaisempi määritellä kuin kunnan koko sosiaali- ja terveystoimen sisältö viideksi vuodeksi eteenpäin. Myös palvelun moninaisuus ja yksilökohtaiset vaihtelut voivat vaikeuttaa sen tuotteistamista. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

## **2.4 Palvelusetelit**

Palveluseteli on väline, jolla kuluttaja voi hankkia tarvitsemansa palvelun valitsemaltaan palvelutuottajalta. Palvelusetelimallissa on ainakin kolme toimijaa; palvelusetelin liikkeellelaskija ja rahoittaja, palvelusetelin saaja sekä palvelusetelillä hankittavan palvelun myyjä. Julkisen sektorin palvelusetelimallissa tämä tarkoittaa, että palvelusetelin rahoittajana ja liikkeellelaskijana toimii julkinen sektori. Se voi antaa palvelusetelin joko palvelun käyttäjälle tai suoraan tämän valitsemalle palvelun tuottajalle. (Bailey, Valkama & Anttiroikko 2010, 228.)

Palvelusetelillä on yleensä seuraavat kolme ominaispiirrettä. Ensimmäisenä piirteenä voidaan pitää sitä, että palvelusetelillä on jokin tietty rahallinen arvo. Tämä rahallinen arvo ei välttämättä kata koko palvelun kustannuksia, vaan osan palvelukustannuksista käyttäjä joutuu maksamaan yleensä itse. Palvelusetelin rahallinen arvo voi olla tasasuuruinen kaikille tai se voi riippua henkilön tulotasosta. Arvon ollessa tulosidonnainen parempituloisten omavastuuosuus voidaan muodostaa suuremmaksi kuin heikompituloisten. Palveluseteli ei aina ole fyysisessä muodossa, kuten setelinä tai korttina. Olennaista on, että raha seuraa käyttäjän valintaa. Toisinaan palveluseteli voi oikeuttaa johonkin palveluun, kuten esimerkiksi hammashuollon toimenpiteeseen, jolloin sillä ei ole tarkkaa rahallista arvoa. Toinen palvelusetelin ominaisuus on, että ne ovat yleensä henkilökohtaisia ja soveltuvat ainoastaan jokin tietyn palvelun hankkimiseen. Näin estetään palvelusetelin siirtymistä muulle kuin sen saaneelle henkilölle. Palveluseteli voidaan luovuttaa myös palvelun käyttäjän edustajalle tai huoltajalle. Kolmanneksi palveluseteleitä voi käyttää vain ennalta hyväksytyjen palvelutuottajien toimintaan. Tällä tavoin palvelusetelien rahoittaja voi jossain määrin valvoa palveluiden laatua. (Bailey ym. 2010, 236–238; Koila, Melin & Tuominen-Thuesen 2010.)

Rahoittajan roolissa oleva julkinen sektori pystyy ohjaamaan palveluseteleillä palveluiden kulutusta ja samalla edistämään kuluttajan valinnanvapautta. Palvelusetelin kulutusta ohjataan, kun julkinen sektori päättää palvelusetelien saajat, raha-arvot ja käyttömahdollisuudet. Kuluttajan valinnanvapautta syntyy, kun kilpailullisilla markkinoilla kuluttaja voi valita haluamansa palveluntuottajan monien eri toimijoiden joukosta. Näin kuluttaja myös päättää, kuka palveluntuottaja saa korvauksen kuluttajalle tuotetusta palvelusta. Kuten tilaaja–tuottaja-mallissa, myös palveluseteleillä hankittujen palvelujen tuottajat voivat olla joko julkisen, yksityisen tai voittotavoittelemattoman sektorin toimijoita. (Bailey ym. 2010, 228–229.)

Palveluseteleitä voidaan hyödyntää kaikkien palveluiden kohdalla, jotka eivät ole puhtaita kollektiivipalveluita. Kollektiivipalveluilla tarkoitetaan palvelua, jossa kaikki palvelun käyttäjät voivat samanaikaisesti hyötyä palvelusta ilman, että kukaan jää palvelun ulkopuolelle. Kollektiivipalveluista ei voi näin myöskään kilpailla. Kollektiivipalvelut voidaan järjestää ainoastaan verovaroin, sillä ketään palvelunkäyttäjää ei voida laskea palvelun ulkopuolelle, eikä palvelusta näin ollen voida periä yksittäisiä maksuja. (Bailey ym. 2010, 229.)

Palvelusetelimalli voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Vaikka ei ole olemassa yhtä ja ainoaa palvelusetelimallia, sen ominaisuuksia voidaan tarkastella kolmesta eri päänäkökulmasta. Näitä ovat rahoitus, sääntely- ja informaationäkökulma. Rahoitusnäkökulmasta voidaan tarkastella seuraavia ominaisuuksia; mikä palvelusetelin arvo on ja kuinka se määritellään, voiko tuottaja pyytää tuottamaltaan palvelulta palvelusetelin arvoa suurempaa hintaa, voiko palvelun käyttäjä ostaa lisäpalveluita palvelusetelin lisäksi ja saako palvelun käyttäjä käyttämättömän osan palvelusetelistä rahana itselleen. (Bailey ym. 2010, 243–244.)

Mikäli julkinen sektori ei halua antaa palvelujen hintojen määräytyä vapaasti markkinoilla, se voi vaikuttaa palveluseteleillä tuottavien palvelujen hintoihin. Kuten aiemmin tuli jo ilmi, palvelusetelin arvo ei välttämättä kata aina kaikkea palvelun kustannuksista, vaan käyttäjälle jää maksettavaksi osa palvelun hinnasta. Jotta käyttäjän omavastuun osuus ei kasvaisi mahdottoman suureksi, voi julkinen sektori asettaa palvelulle hintakaton. Hintakatto on palvelusta palveluntuottajalle maksettava enimmäishinta, joka sisältää palvelusetelin arvon ja asiakkaan omavastuun. Vaikka palvelulle asetetaan enimmäishinta, palveluntuottaja voi silti hinnoitella palvelun hintakattoa alemmaksi. Tällöin kilpailutekijöinä toimivat palvelun hinta ja laatu. Palvelun rahoittaja voi asettaa palvelulle myös kiinteän hinnan, jolloin toimijat eivät kilpaile hinnalla vaan palvelun sisällöllä ja laadulla. Tätä



kiinteän hinnan mallia kutsutaan myös niin sanotuksi käänteiseksi kilpailuttamiseksi. (Juntunen, Liukko & Tuominen-Thuesen 2010, 20; Seppänen & Tapio 2009.)

Sääntelynäkökulmasta voidaan tarkastella; kenelle palveluseteli myönnetään, mihin palveluihin seteliä voi käyttää, millä maantieteellisillä alueella palveluseteliä voi käyttää, mitkä palvelutuottajat hyväksytään palvelusetelin piiriin ja mitä ehtoja ja kriteerejä liittyy tuottajan toimintaan. (Bailey ym. 2010, 243–244.)

Jotta palveluseteli voidaan ottaa käyttöön, julkisen sektorin täytyy aluksi määritellä palvelut, joita on mahdollista järjestää palvelusetelien avulla. Kuten tilaaja–tuottaja-malli, myös palveluseteli soveltuu helpoimmin palveluihin, jossa palvelu on selvästi määritelty ja tuotteistettavissa (Juntunen ym 2010, 11). Kustannukset monissa kunnan tuottamista hyvinvointipalveluista vaihtelevat suuresti asiakkaittain, jolloin niitä on hankalampi tuotteistaa ja soveltaa palvelusetelin piiriin. Mitä yksinkertaisemmin ja selkeämmin palvelu on määriteltävissä, sitä pienemmät hallinnolliset kustannukset palvelun tuotteistuksesta syntyy.

Julkinen sektori voi rajoittaa palveluseteleillä hankittavien palveluntarjoajien määrää, tai se voi hyväksyä kaikki luvalliset toimijat mahdollisiksi palvelutuottajiksi. Palveluntuottajien määrää voidaan rajoittaa asettamalla niille kriteerit, jotka niiden täytyy täyttää tullakseen hyväksytyiksi palveluntarjoajiksi. Kriteerit vaihtelevat luonnollisesti palvelun sisällön mukaan. Joissain palveluissa julkisen sektorin omien kriteerien lisäksi on myös lain asettamia kriteereitä. Palvelusetelien rahoittaja voi hyväksyä kaikki kriteerit täyttävät toimijat palveluntuottajiksi, tai rajoittaa edelleen kriteerit täyttävien palveluntuottajien määrää. (Koila 2010, 7.)

Informaationäkökulmasta voidaan tarkastella seuraavia asioita; mitä tietoa palvelunkäyttäjillä on saatavilla, miltä tuottajilta kuluttaja voi valita haluamansa palvelun sekä miten menetellään riittämättömien ja huonojen palvelujen kohdalla. Palvelun käyttäjän riittävällä informaatiolla on erittäin tärkeä asema, kun hän vertailee valintoja eri palvelujen välillä. Mikäli kuluttaja joutuu valitsemaan itselleen palvelun tietämättä tarkkaan valintansa vaikutuksia, suuriakin ongelmia voi seurata. Etenkin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, joissa suuri osa olennaisesta palveluun liittyvästä tiedosta on normaalille kansalaiselle vaikeasti ymmärrettävissä. Näissä tapauksissa palvelunkäyttäjiä tulisikin auttaa ymmärtämään terveydenhuollon toimenpiteitä, jotta he voisivat tehdä parempia päätöksiä. Esimerkiksi jokin

henkilökohtainen neuvonantaja voisi toimia potilaan apuna, kun tämä valitsee palveluntuottajaa. (Bailey ym. 2010, 243–244; Le Grand 2007, 117–119.)

Toimiva palvelusetelimalli edellyttää seuraavia asioita. Kuluttajilla on hyvin erilaiset preferenssit, jotka tiedostetaan ja hyväksytään. Heillä täytyy olla myös insentiivejä etsiä paras mahdollinen palveluntuottaja. Kuluttajia täytyy lisäksi tiedottaa markkinaehdoista, sekä heidän on voitava helposti arvioida hankittavan palvelun laatu. Palvelun tulisi olla suhteellisen halpa, jotta kuluttajat käyttäisivät sitä useasti ja saisivat näin kokemusta palvelun käyttämisestä. Lisäksi markkinoilla tulisi olla useita eri palveluntuottajia. (Bailey ym. 2010, 242.)

Palvelusetelimalli ei siis toimi hyvin tilanteissa, joissa kuluttajilla on hyvin homogeeniset preferenssit, kuluttajat eivät ole halukkaita etsimään heille parasta tuottajaa, palvelun käyttö on kertaluonteista, kuluttajien informaatio tuottajista ja palvelun laadusta on puutteellista tai liian vaikeaa ymmärrettäväksi sekä potentiaalisia tuottajia on markkinoilla vähän. (Bailey ym. 2010, 243.)

Voidaan olettaa, että ajan kuluessa kuluttajien kokemukset palvelun käyttäjinä kasvavat ja he saavat näin enemmän tietoa vaihtoehtoisista palveluntuottajista. Myös yksityiset palveluntuottajat tarvitsevat aikaa, että heidän asemansa markkinoilla vakiintuu. Näin tarvitaankin todennäköisesti aina jonkinlainen siirtymäaika ennen kuin palvelusetelimalli alkaa toimia. (Bailey ym. 2010, 243.)

Kuten tilaaja–tuottaja-mallissa, myös palveluseteleillä on mahdollista järjestää palveluita monella eri toimialoilla. Tarkastellaan seuraavaksi opetuspalveluja koskevia erityispiirteitä, jotka tulee huomioda, kun palveluja ollaan järjestämässä palvelusetelien. Lisäksi osiossa esitellään Ruotsin kokemuksia opetuspalvelujen kilpailuttamisesta.

Kenties kaikista julkisen sektorin toiminnoista juuri koulutuksen järjestäminen palvelusetelien on ollut kaikkein kiistanalaisin aihe. Koulutuksessa palvelusetelin käyttöä vastustavat sanovat niiden käytön johtavan epäterveelliseen kilpailuun koulujen välillä, joka rappeuttaa opetuksen laatua ja sisältöä. Lisäksi palvelusetelien väitetään aiheuttavan epäoikeudenmukaisuutta, eriarvoisuutta ja erimielisyyttä oppilaitoksissa. Palvelusetelien puolustajat väittävät niiden tuovan tehokkuutta, palvelun asiakaslähtöisyyttä ja valinnanvapautta. Puolustajat väittävät palvelusetelien jopa lisäävän oppilaiden tasa-arvoisuutta, koska ne antavat muun muassa vähäosaisille paremmat mahdollisuudet vaikuttaa omiin koulutusvaihtoehtoihinsa. Mikäli julkinen sektori valikoi lapset kouluihin maantieteellisin perustein, hyvätuloiset vanhemmat voivat helpommin muuttaa asuinpaikkaansa, jotta heidän lapsensa pääsevät paremman opetuksen piiriin. Palveluseteleillä tavoitellaankin koulutuksen

parempaa tehokkuutta, asiakaslähtöisyyttä sekä valinnanvapautta, lisäämättä eriarvoisuutta tai epäoikeudenmukaisuutta. (Le Grand 2007, 64–90.)

Koulutusjärjestelmän yhtenä tavoitteena on myös toimia eräänlaisena sulatusuunina eri kulttuuri ja sosioekonomisen taustan omaavien oppilaiden välillä. Järjestelmällä pyritään, että kaikilla tulisi olla sama mahdollisuus kouluttautua riippumatta vanhempien tulotasosta, sosiaalisesta asemasta tai muusta oppimiseen liittymättömästä tekijästä. Koulutukselle ominaisia piirteitä ovat sen aiheuttamat ulkoisvaikutukset, jotka myös tulisi huomioida osana tavoitteita, kun koulutusta järjestetään. Ulkoisvaikutuksista tulisi huomioida muun muassa se, kuinka hyvin koulutuksella saadaan kansalaiset osaksi yhteiskuntaa ja työelämää. (Le Grand 2007, 64–86.)

Palvelusetelijärjestelmässä koulutettava voi itse valita haluamansa oppilaitoksen tai korkeakoulun, missä suorittaa koulutuksensa. Perusopetuksen kohdalla vanhemmat voivat valita alaikäiselle lapsillensa mieleisen koulun hyväksytyjen koulutuksen järjestäjien joukosta. Jos koulujen rahoitus on riippuvainen niiden kouluttamien oppilaiden määrästä, koulut saavat sitä enemmän rahaa mitä useampi oppilas niillä on koulutettavanaan. Näin kouluille pitäisi teorian mukaan syntyä kannustimia houkutella oppilaita omaan kouluunsa paremman ja laadukkaamman opetuksen avulla. (Bailey ym. 2010, 232–233; Le Grand 2007, 68.)

Lähiaikoina suomalainen koulutusjärjestelmä on pärjännyt hyvin kansainvälisissä vertailuissa, kuten OECD:n PISA-arvioinnissa (Kangasharju, Kröger & Rauhanen 2011). Tämä siitä huolimatta, että Suomen koulutusjärjestelmä on varsin ylhäältä alaspäin saneltu, eikä oppilaiden vanhemmilla ole varsinaisesti ollut mahdollisuutta valita vapaasti koulua lapsilleen. Ruotsissa sen sijaan vuodesta 1992 lähtien vanhemmat ovat voineet valita vapaasti lapsilleen koulutuksen julkisista kouluista tai julkisin varoin toimivista itsenäisistä kouluista. Valinnan helpottamiseksi kunnat ovat laatineet vanhemmille esitteitä, joissa kuvataan alueen koulujen ominaisuuksia. Esitteissä on tietoa muun muassa siitä, kuinka hyvin koulujen oppilaat ovat pärjänneet valtakunnallisissa kokeissa ja miten tyytyväisiä vanhemmat ovat olleen koulun toimintaan. Seurauksena on ollut merkittävä määrä uusia yksityisiä oppilaitoksia, jotka ovat olleet luonteeltaan hyvin innovatiivisia. (Le Grand 2007, 69–84.)

Jotta itsenäiset koulut hyväksytään Ruotsissa koulutusjärjestämisen piiriin, niiden on täytettävä seuraavanlaiset ehdot. Koulujen täytyy osoittaa, että ne pystyvät tarjoamaan samanlaista opetusta kuin julkiset koulut. Itsenäisten koulujen tarjoaman opetuksen tulee vastata pääpiirteittäin kansallista opetusohjelmaa sekä oppimäärältään että sisällöltään. Opetuksen tulee lisäksi vastata kansallisen

opetusohjelma tavoitteita ja arvoja. Esimerkiksi uskonnollisia piirteitä omaava koulu ei saa opetuksessaan painottaa uskonnollisia näkemyksiä tai uskomuksia. Itsenäisten koulujen täytyy todistaa, että on vähintään kaksikymmentä lasta, jotka ovat kiinnostuneita kyseisen koulun opetuksesta. Koulujen henkilöstöllä tulee olla samat pätevyysvaatimukset kuin julkisen sektorin kouluissa. Ruotsissa on rajoitettu koulujen mahdollisuutta valita omat oppilaansa. Tämä on tehty niin, että jokaisen koulun on hyväksyttävä opetettavakseen Ruotsin Opetushallituksen asettama maksimimäärä oppilaita. Mikäli kouluun on hakijoita maksimimäärää enemmän, koulun on joko arvottava kouluun pääsevät oppilaat tai otettava oppilaat vastaan hakemusjärjestyksessä. Lisäksi koulujen tulee todistaa, että heillä on tarpeeksi pääomaa koulutoiminnan aloittamiseen ja ylläpitoon. Koulutuksen järjestäminen vaatii suurta alkupääomaa, jotta voidaan rakentaa ja ylläpitää oppilaitoksia. Ruotsissa yksityiset oppilaitokset eivät ole saaneet julkista rahoitusta opetuksen perustamiskustannuksiin, mutta niillä on kuitenkin ollut mahdollisuus kerätä alkupääoma yksityisiltä pääomamarkkinoilta. (Le Grand 2007, 82–90.)

Bergströmin ja Sandstromin (2002) ovat tutkimuksessaan tulleet tulokseen, että Ruotsissa koulujen kilpailuttaminen on kohentanut matematiikan arvosanoja oppilaitoksissa. Tulokset ovat tutkimuksen mukaan merkittäviä sekä tilastollisesti että määrällisesti. Samanaikaisesti todisteita koulutuksen menojen kasvusta ei näy, joten tutkimus osoittaa tuottavuuden parantuneen. Myös oppilaiden vanhemmat ovat ottaneet uudistuksen hyvin vastaan. Kuitenkin ruotsalaiseen koulujärjestelmään liittyy informaatio-ongelma. Jopa 50 % vanhemmista on sitä mieltä, ettei heillä ole valinnan pohjaksi tarpeeksi tietoa kouluista. Lisäksi on osoittautunut, että aktiivisesti lapsilleen koulua etsivät vanhemmat ovat todennäköisesti hyvin koulutettuja. (Le Grand 2007, 69–85.)

Myös muissa maissa kuten Englannissa, Uudessa Seelannissa ja etenkin Yhdysvalloissa on opetuksen järjestämistä suunniteltu ja kokeiltu palveluseteleillä. Monista kokeiluista huolimatta, Yhdysvalloissa perusopetuksen rahoittaminen palveluseteleillä on myös ollut varsin kiistanalainen aihe, jonka puolesta ja vastaan on aktiivisesti kampanjoitu. Korkeakoulutuksen rahoittaminen palveluseteleillä on puolestaan ollut Yhdysvalloissa hyväksytympää, sillä siellä on jo pitkään ollut suuri osa tästä koulutuksesta yksityisen sektorin piirissä. (Bailey ym. 2010, 232–233; Le Grand 2007, 69–78.)

Palvelusetelien käyttö sosiaali- ja terveystoimen palveluissa ei ole aiheuttanut saman mittakaavan poliittisia jännitteitä tai kiistoja kuten koulutuspalveluissa. Kuitenkin ristiriitaisia näkemyksiä palvelusetelien käyttämisestä näissä palveluissa on ja moni kiistan aihe on sama kuin opetuspalvelujenkin kohdalla. Sosiaali- ja terveystoimen palvelujen osalta kiistellään kuitenkin ehkä

eniten palvelutuotantoon käytettävien panosten laadusta, kun opetuspalveluissa puolestaan kiistellään eniten palvelun tuotoksista. Tämä siitä syystä, että opetuspalveluissa opetuksen laatua mitataan usein koetulosten perusteella, kun sosiaali- ja terveystoimen palveluissa asiakkaan kokema laatu on monesti tarkastelun kohteena. Sosiaali- ja terveystoimen palvelujen tuotoksia arvioidessa tulee ottaa huomioon palvelun vaikuttavuus, jota on perinteisesti ollut hyvin vaikeaa mitata. Vaikuttavuus terveydenhuollossa tarkoittaa terveyden lisäämistä, tai terveydentilan muutosta terveydenhuollon tavanomaisessa toiminnassa (Sintonen, Pekurinen & Linnakko 1997). (Bailey ym. 2010, 232–233; Le Grand 2007, 96.)

Nykyään on kuitenkin kehitetty useita standardoituja mittareita, joilla sosiaali- ja terveystoimen palveluiden vaikuttavuutta on mahdollista mitata ja arvioida. Yksi näistä mittareista on Suomen Kuntaliiton kehittämä vanhusten toimintakykyä ja avuntarvetta mittava RAVA-mittari. Mittaria voidaan käyttää sekä avo- että laitoshoidossa. RAVA-mittaria voidaan hyödyntää myös tarkoituksenmukaisen hoivapaikan valinnassa ja palvelurakennetarkastelussa. Mittarilla arvioitavia toimintoja ovat näkö, kuulo, puhe, liikkuminen, rakon ja suolen toiminta, syöminen, lääkitys, pukeutuminen, peseytyminen, muisti ja psyyke. RAVA-arvioinnin tuloksena asiakkaalle saadaan ns. RAVA-indeksi, joka on arvioitavien toimintojen painotettu keskiarvo. Mitä suuremman RAVA-indeksin arvon asiakas saa, sitä suurempi on hänen hoidon ja avun tarpeensa. (Kangasharju, Mikkola, Mänttari, Tyni & Valta 2010, 7.)

Erilaiset vaikuttavuutta arvioivat mittarit ovat hyviä päätöksenteon apuvälineitä. Kuitenkaan RAVA-mittari, kuten mikään muukaan yksittäinen mittari, ei ota täydellisesti huomioon kaikkia vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä. RAVA ottaa huonosti huomioon asiakkaan sosiaalisen toimintakyvyn muutokset, joka on merkittävä tekijä vaikuttavuutta arvioidessa. Näin päätöksenteko ei saisi koskaan perustua vain yhden mittarin antamien tuloksien varaan. Jotta asiakkaan palvelutarpeesta saadaan kattavampi arvio, olisi hyvä käyttää useampaa mittaria samanaikaisesti. (Kangasharju ym. 2010, 7.)

Vaikuttavuuden mittaamisen lisäksi myös informaation epäsymmetrisyys aiheuttaa suuria haasteita palvelusetelien käytölle sosiaali- ja terveystoimen palveluissa. Etenkin terveystoimen palvelut ovat luonteeltaan hyvin monimutkaisia ja tavalliselle ihmiselle monesti hyvin vaikeasti ymmärrettävissä. Tällöin palvelun valitseminen ilman apua muodostuu todella vaikeaksi. Englannissa terveystoimen palvelujen kilpailuttamiskokeiluissa tähän ongelmaan on haettu ratkaisua henkilökohtaisen avustajan avulla. Näillä avustajilla on usein koulutusta terveysalalta ja heidän tarkoituksenaan on auttaa asiakasta

valitsemaan itselleen sopiva palvelutuottaja. Avustajat antavat myös neuvoja eri toimenpiteisiin sekä tukevat muilla keinoin asiakasta. Tällaisen avustajatoiminnan huono puoli on sen vaatimat suuret henkilöresurssit. (Le Grand 2007, 119.)

Eurooppalainen väestö ikääntyy ja vanhustenhoidon palveluntarve kasvaa koko ajan. Monessa Euroopan maassa palvelusetelien käyttö onkin lisääntynyt vanhusten hoivapalveluissa. Vanhus tai hänen edustajansa voi valita hoitopaikan yksityisen ja julkisen sektorin väliltä. Näissä tapauksissa yleensä julkinen sektorin maksaa palvelusta suoraan sen tuottajalle, eikä mitään kuponkeja tai seteleitä käytetä. Vanhuksia voidaan hoitaa vanhainkodeissa, palveluasumisen piirissä tai kotihoidolla. Näistä vaihtoehtoista yleensä laitoshoido, eli asuminen vanhainkodissa, lasketaan kaikkein kalleimmaksi. Sitran 2010 tekemän selvityksen mukaan vanhuksen asuminen kotona säännöllisen kotihoidon turvin on noin 38 % halvempaa kuin vanhuksen saama laitoshoido vanhainkodissa. (Bailey ym. 2010, 232–233; Sitra 2010, 40–44.)

Terveyspalveluissa palveluseteliä voidaan käyttää esimerkiksi kuntoutuksessa, lääkinnällisten apuvälineiden tai leikkausten osalta. Palveluseteleistä voitaisiin saada apua esimerkiksi julkisen sektorin pitkiin leikkausjonoihin. Potilas saa halutessaan palvelusetelin, jolla hän voi rahoittaa tarvitsemansa leikkauksen valitsemassaan sairaalassa. Hän voi halutessaan valita sellaisen sairaalan, jossa leikkausjonot ovat lyhyet. Tämä on kansantaloudellisesti perusteltua, mikäli potilaan sairausloma lyhenee ja hän palaa työhön nopeammin. Useiden eurooppalaisten tutkimusten mukaan sairauslomasta aiheutuu enemmän kustannuksia yhteiskunnalle kuin itse sairauden hoidosta. Palvelusetelin arvo voisi olla sama kuin julkisen sektorin leikkauksen hinnaksi arvioidaan. Jos potilas haluaa leikkaukseen yksityisessä sairaalassa, se maksaa todennäköisesti enemmän kuin julkisella puolella. Näin potilas joutuisi maksamaan osan leikkauksesta myös itse, sillä palveluseteli ei kattaisi kaikkea leikkauksen kustannuksista. Tämä malli olisi varmasti monelle kuntalaiselle houkutteleva, vaikka leikkauksesta joutuisikin maksamaan osan itse. Vaarana tässä mallissa on, että vain ne kenellä on varaa maksaa ylimääräistä, pääsevät leikkausjonojen ohi ja vähäosaiset joutuvat odottamaan julkisen puolen leikkausjonoissa terveytensä kustannuksella. Kuitenkin leikkausjonot pienenevät todennäköisesti myös julkisella puolella ja näin myös vähäosaiset pääsevät siellä hoitoon entistä nopeammin. (Bailey ym. 2010, 232–233; Juntunen ym. 2010.)

## 2.5. Näennäismarkkinat Suomessa

Kunnat ovat jo 1990-luvun alkupuolelta asti muuttaneet organisaatorakenteitaan niin, että markkinasuuntaiset toimintatavat olisivat helpommin toteutettavissa. Tämä näkyy muun muassa niin, että kunnat ovat eriyttäneet palvelutuotantoa itsenäisiin talousyksikköihin kuten liikelaitoksiin tai osakeyhtiöihin. (Suomen Kuntaliitto, 2010.)

Palvelutuotannon eriyttämistä itsenäisiin talousyksikköihin on tapahtunut etenkin teknisillä toimialoilla, mutta nykyään sitä tapahtuu myös enenevässä määrin varsinkin sosiaali- ja terveystoimen osalta. Monessa suomalaisessa kunnassa on viime vuosina eroteltu sosiaali- ja terveystoimen palvelutuotannon tilaaja- ja tuottajaorganisaatio. Tämä kehitys on seurausta Valtionvarainministeriön antamasta kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain ja sosiaalihuoltolain muutoksesta, niin kutsutusta PARAS-puitelaista, joka tuli voimaan 4.5.2011. Puitelain nojalla kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta tai siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään 20 000 asukasta. Lakimuutoksella oli tarkoitus varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollolle säädetyn väestöpohjan toteutuminen kunnissa, jotka eivät omilla päätöksillään saa vaatimusta täytetyksi. Käytännössä tämä on merkinnyt, että alle kahdenkymmenen tuhannen asukkaan kunnat ovat tehneet kuntaliitoksia tai muodostaneet sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueita. Jotkin kunnat ovat päätyneet jopa ratkaisuun, jossa kaikki sosiaali- ja terveystoimen palvelut on ostettu yksityiseltä yritykseltä.

Yhteistoiminta-alueilla kunnat ovat perustaneet kuntayhtymiä, jotka järjestävät koko yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveystoimen palvelut. Myös niin sanotut isäntäkuntamallit ovat olleet suosittuja, joissa koko yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveystoimen palvelut järjestää isäntäkunta tai isäntäkunnan organisaatioon kuuluva liikelaitos. Molemmissa yhteistoimintamalleissa on yhteistä, että jäsenkunnat eriyttävät palvelun tilaamisen sen tuotannosta, sillä palvelut ostetaan kuntaorganisaation ulkopuolelta. Näissä tapauksissa, vaikka tilaajaorganisaatio on eriytettykin tuotannosta, jäsenkunnat eivät kuitenkaan pääse juuri kilpailuttamaan omia palveluitaan, koska vaihtoehtoisia palvelunjärjestäjiä harvoin on. Palvelujen kilpailuttaminen on kuitenkin edelleen mahdollista isäntäkunnalla tai kuntayhtymällä, joka on järjestää jäsenkuntien sosiaali- ja terveystoimen palvelut.

PARAS-puitelain lisäksi myös muut syyt ovat vaikuttaneet tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden erottamiseen Suomen kunnissa. Tilaja–tuottaja-malliin siirtyminen lähtee kunnan omasta aloitteesta.

Malliin siirtymisellä on tavoiteltu Suomessa etenkin asiakaslähtöisyyden parantamista, paremmin ja nopeammin reagoivaa palvelutuotantoa, jatkuvaa tuotekehitystä ja palvelutuotteiden arviointia, palvelujen kustannustietoisuutta ja -tehokkuutta, oman palvelutuotannon johtamisen muuttamista liiketoiminnallisemmaksi sekä poliittisen ohjauksen strategista otetta (Suomen Kuntaliitto 2010, 6).

Vaikka tilaaja–tuottaja-mallin tavoitteet ovat monessa Suomen kunnassa samanlaiset, mallin kuntakohtaisissa toteuttamistavoissa on ollut paljon eroavaisuuksia. Koska ei ole olemassa yhtä ainoaa ja oikeaa tapaa toteuttaa mallia, kunnat ovat soveltaneet sitä itselleen sopivalla tavalla. Mallia voi käyttää koko kunnan tasolla tai sitä voi soveltaa osittain niin, että sitä käytetään kunnan sisällä vain jollain tietyllä toimialalla, kun taas saman kunnan toisilla toimialoilla palvelut tuotetaan vielä perinteisesti itse. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Markkinoiden hyödyntäminen kuntien tilaaja–tuottaja-malleissa on ollut vielä toistaiseksi melko vähäistä verrattuna palvelutuotannon kokonaisvolyyymiin. Suomessa malleilla on tavoiteltu lähinnä oman palvelutuotannon kehittämistä ja ulkoisen tuotannon roolin selkeyttämistä oman tuotannon rinnalle. Ulkoista palvelutuotantoa on monessa kunnassa hankittu lähinnä vain alihankintana tai tapauksissa, kun oma palvelutuotanto on ollut riittämätöntä. Ulkoisen palvelutuotannon osuuden uskotaan kuitenkin kasvavan tulevaisuudessa. Etenkin sosiaali- ja terveyspalveluissa palvelutarpeen ja kysynnän odotetaan kasvavan jatkossa, koska väestö ikääntyy ja palveluntarve kasvaa sitä myötä. Myös kunnan henkilöstön eläkkeelle siirtyminen koetaan uhkana kunnan oman palvelutuotannon riittävälle määrälle ja laadulle. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Kun sosiaali- ja terveystoimessa ulkopuolisen tuotannon odotetaan kasvavan, tilanne sivistystoimen puolella on suurelta osin päinvastainen. Sivistystoimen alla volyymiltään suurimmat toimijat, kuten koulutoimi, ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä markkinoiden syntyminen nähdään vaikeaksi. Kunnissa tilaaja–tuottaja-malli on koettu kuitenkin hyödylliseksi myös koulutoimessa, sillä sen luoman tuotteistuksen ansioista kunnat ovat voineet vertailla omien ja vieraiden kuntien eri yksiköiden, kuten koulujen, kustannuksia keskenään. Vaikka sivistystoimi nähdään kokonaisuudessaan melko haastavaksi ulkoisen palvelutuotannon osalta, uskotaan siellä olevan myös potentiaalisia palveluita ulkopuoliselle tuotannolle. Päivähoitoa ostetaan jo tällä hetkellä varsin suuri määrä ulkopuolisilta tuottajilta. (Suomen Kuntaliitto 2010, 66.)

Suomen kunnissa tilaaja–tuottaja-malliin siirtyminen on koettu yleisesti positiiviseksi. Mallin myötä kuntien toiminnan kustannustietoisuuden ja läpinäkyvyyden on katsottu parantuneen. Lisäksi tämä



toimintatapa mahdollistaa paremman asiakaslähtöisen palvelutuotannon kehittämisen. Vaikka palveluja kilpailutetaan kunnissa vielä varsin vähän niiden kokonaisvolyymiin nähden, tuotteistaminen on mahdollistanut oman tuotannon vertaamisen ulkoiseen tuotantoon. Malliin siirtyminen mahdollistaa jatkossa kilpailuttamisen paremmin kuin perinteiset hierarkkiset organisaatiot. (Suomen Kuntaliitto 2010, 6–7.)

Tilaaaja–tuottaja-mallien ohella palvelusetelit kuntien hyvinvointipalvelujen järjestämismuotona ovat yleistyneet viime vuosina. Vuonna 2004 voimaan tullut Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu lakimuutos otti ensimmäisen kerran huomioon palvelusetelit lainsäädännössä. Tämä lakiuudistus mahdollisti kunnille palveluiden järjestämisen palvelusetelien avulla. Lakimuutoksella oli tarkoitus laillistaa kuntien myöntämät palvelusetelit, vähentää palvelusetelien käytön sääntelyä sekä varmistaa kuntien saama valtionosuus myös palvelusetelimenojen osalta. Valtion perustelut lakimuutokselle olivat seuraavanlaiset. Palveluseteleitä voidaan käyttää työkaluna sosiaali- ja terveystoimen tehokkaampaan palvelutuotantoon. Toiseksi palveluseteleillä on mahdollisuus kehittää toimialan palvelumarkkinoita. Lisäksi palveluseteleillä pyrittiin tukemaan vanhusten asumista kotona mahdollisimman pitkään, sekä helpottamaan heitä valitsemaan mieleisiään palveluita. (Bailey ym. 2010, 263–264.)

Vuonna 2004 voimaan tullut lakimuutos ei saanut aikaan toivottua tulosta palvelusetelien osalta. Palvelusetelien käyttö jäi odotettua pienemmäksi. Tästä syystä vuonna 2009 asetettiin erillinen palvelusetelilaki. Tämän lain tarkoituksena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin avulla lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569). (Bailey ym. 2010, 263–264.)

Uuden lain myötä kuntia rohkaistiin käyttämään palveluseteleitä antamalla palvelusetelille normit, tekemällä palvelusetelille tarkemmat määritelmät, sekä määrittelemällä palvelusetelin saajan oikeudet. Palveluseteliuudistuksen myötä lainsäädännöstä poistettiin myös asiakasmaksun ja palvelusetelin välinen kytkös. Aiemman lain mukaan asiakkaan maksettavaksi jäänyt omavastuuosuus ei saanut ylittää vastaavasta palvelusta perittyä kunnallista asiakasmaksua. Kytköksen poistuminen mahdollistaa aiempaa suuremmat liikkumavarat palveluiden hinnoissa sekä palvelusetelien arvoissa. (Koila 2010, 7; Bailey ym. 2010, 263–264.)

Palvelusetelilain mukaan asiakkaalle on aina selvitettävä omavastuun arvioitu suuruus ja mistä se koostuu. Lisäksi lain mukaan asiakkaalle on ilmoitettava, mikä on vastaavan julkisen palvelun asiakasmaksu, jotta asiakas voi verrata palvelusetelin omavastuuta vastaavan palvelun asiakasmaksuun. Asiakkaalle laissa maksuttomaksi säädettyistä palveluista ei saa jäädä asiakkaan maksettavaksi omavastuuosuutta palvelusetelijärjestelmässäkään. Lääkinnällisten apuvälineiden osalta tässä on kuitenkin säädetty poikkeus. Hintakaton asettaminen asiakasmaksuttomiin palveluihin voisi hillitä niistä kunnalle koituvia kustannuksia. (Koila, Melin & Tuominen-Thuesen 2010, 9.)

Sosiaali- ja terveystalveluiden palvelusetelijärjestelmässä kuntalaisella on mahdollisuus myös palveluiden lisäostoihin, joihin palveluseteli ei riitä tai oikeuta. Asiakas voi halutessaan ostaa palvelutarvettaan kalliimman palvelun, esimerkiksi hammashoidossa asiakas voi valita muovipaikan sijaan kultapaikan. Asiakas maksaa näin suuremman omavastuuosuuden kuin alkuperäiseen palvelutarpeeseen olisi kuulunut. Asiakas voi itse päättää lisäpalveluiden määrän ja maksaa kustannukset näistä lisäpalveluista palveluntuottajalle. Kunnalla on myös toisaalta mahdollisuus rajoittaa kyseistä lisäostomahdollisuutta, mikäli se näin haluaa toimia. Asiakas voi halutessaan ostaa omalla kustannuksellaan muita palveluja palveluntuottajalta, jotka eivät kuulu palvelusetelijärjestelmän piiriin. Kotipalveluissa tällaisia lisäpalveluita voivat olla esimerkiksi siivous, ikkunoiden pesu, kaupassa käynti, ruuan valmistus ja niin edelleen. (Koila ym. 2010, 9; Sitra 2011, 67.)

Kuntapalvelujen järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä voi tarjota palveluseteliä yhtenä vaihtoehtona järjestettäville palveluille. Palveluseteli ei voi kuitenkaan olla ainoa palvelun järjestämistapa, sillä asiakkaalla on aina oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin. Etenkin ihmisille, joiden päätöksentekokyky on rajoittunut sairauden tai iän seurauksena, palvelut tulisi järjestää muuten kuin palveluseteleillä. Näin ainakin tapauksissa, joissa asiakkaalta puuttuu omainen tai muu huoltaja, joka voisi päättää palvelun asiakkaan puolesta. (Juntunen ym. 2010.)

Jotta kuntalaiset tietävät, mitkä toimijat ovat kunnan hyväksymiä palveluntuottajia, on kunnilla lakisääteinen velvoite ylläpitää ja julkaista luetteloa hyväksymistään palveluntuottajista. Kuntalaisten tiedottamisen helpottamiseksi ollaan suunnittelemassa palveluseteliportaalia. Portaalien tarkoituksen on parantaa asiakkaiden tietoisuutta eri palvelutuotannon vaihtoehdoista. Tämän portaalien avulla asiakas saisi tietää, ketkä ovat kunnan hyväksymiä palveluntuottajia. Asiakas pääsisi myös portaalipalvelun avulla vertailemaan eri toimijoiden palvelun hintoja ja palvelun sisältöä. Lisäksi

asiakas pääsee vertailemaan, kuinka paljon hänen palvelunsa tulee maksamaan eri tavoin tuotettuna. Esimerkiksi onko yksityiseltä hankitun palvelun omavastuuhintaa huomattavasti suurempi kuin vastaavan kunnallisen palvelun asiakaspalvelumaksu. Palveluntarjoajalle portaali toimii markkinointikanavana, jolla yksityiset toimijat voivat tavoittaa potentiaaliset asiakkaat. (Koivisto, Rasinen & Salmivalli 2009.)

Kuntaliiton ja Sitran vuonna 2012 tekemän selvityksen mukaan yli sata kunta sektorin organisaatiota käyttää palveluseteleitä apuna sosiaali- ja terveystoimen palvelujen järjestämisessä. Lisäksi yli sata organisaatiota ilmoitti suunnittelevansa palvelusetelien käyttöönottoa tai niiden käyttöönoton laajennusta toiminnassaan. Selvityksessä kysyttiin tietoja palvelusetelien käytöstä Manner-Suomen kunnilta ja sosiaali- ja terveystoimen palveluita järjestäviltä kuntayhtymiltä. Selvityksen mukaan palveluseteliä käyttävät organisaatiot ilmoittivat palvelusetelin olevan useimmiten käytössä sosiaalipalveluissa. Palveluseteleitä ilmoitettiin käytettävän myös perusterveydenhuollossa, suun terveydenhuollossa, erikoissairaanhoidossa sekä kuntoutuspalveluissa ja apuvälineissä. (Nemlander & Sjöholm 2012.)

Suomessa kustannustietoja palveluseteleistä on jo saatavilla useammalta vuodelta, sillä Tilastokeskus on kerännyt kuntien koko sosiaali- ja terveystoimen sekä erikseen kotipalvelun palvelusetelimenot vuodesta 2006 alkaen. Lisäksi vuodesta 2012 alkaen on kerätty erikseen myös palveluasumien ja terveydenhuollon palvelusetelimenot. Näistä tiedoista nähdään, että vuonna 2006 Suomen kuntien palvelusetelimenot sosiaali- ja terveystoimessa olivat noin 3 miljoonaa euroa. Näistä palvelusetelimenoista jopa noin 72 % oli kotipalvelun palvelusetelimenoja. Vuoteen 2017 mennessä kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen palvelusetelimenot olivat kasvaneet jo yli 210 miljoonaan euroon. Kotihoidon palvelusetelimenot kaikista sosiaali- ja terveystoimen palvelusetelimenoista olivat enää noin 12 % vuonna 2017. Palveluasumisen osuus sosiaali- ja terveystoimen palvelusetelikuluista oli kasvanut yli puoleen vuonna 2017. Vaikka nämä sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelusetelimenot ovat kasvaneet huomattavasti vuodesta 2006, olivat ne vuonna 2017 edelleen vain noin prosentin kuntien kaikista sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksista. (Tilastokeskus 2019c.)

Suomessa palveluseteleitä on käytetty laajalti myös lasten päivähoidossa. Tilastokeskuksen (2019c) tiedonkeruun mukaan kuntien varhaiskasvatuksen palvelusetelimenot olivat yli 140 miljoonaa euroa vuonna 2017. Varhaiskasvatukseen käytettävät palvelusetelimenot ovat kasvaneet miltei 70 % vuosina 2015–2017. Varhaiskasvatuksen palvelusetelien avulla erityisesti pääkaupunkiseudun

kehyskunnissa on voitu synnyttää yksityistä palvelun tarjontaa, jota ilman ei olisi voitu järjestää riittävästi hoitopaikkoja kaikille lapsille (Valkama 2004). Suomessa kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla on lakisääteinen oikeus päivähoidon. Vanhemmat voivat valita kunnan järjestämän päivähoidon, jonka kunta joko tuottaa itse tai hankkii ostopalveluna. Tällöin kunta päättää mihin päivähoitoyksikköön lapsi sijoitetaan. Mikäli vanhemmat eivät hoida lasta kotonaan tai kunnan järjestämässä päivähoidossa, he voivat myös itse valita lapsellensa yksityisen sektorin tuottaman päivähoidon. Tällöin vanhemmilla on mahdollisuus saada päivähoidon rahoittamiseen yksityisen hoidon tukea. Yksityisen hoidon tuki koostuu Kansaneläkelaitoksen myöntämästä hoitomaksusta ja tulosidonnaisesta hoitolisästä. Tämän lisäksi kunta voi antaa vanhemmille avustusta kuntalisän muodossa. Kuntalisä on kunnan perheelle maksama rahallinen korvaus, jos lapsi ei ole kunnan järjestämässä päivähoidossa. Yksityisen hoidon kuntalisä on kunnan maksama harkinnanvarainen tuki ja sen suuruus vaihtelee kunnittain. (Siren & Tuominen-Thuesen 2009, 7–15.)

Taulukossa 1 esitetty esimerkki auttaa havainnollistamaan lasten päivähoidon asiakasmaksun muodostumista. Kunnan itse tuottamassa tai ostopalveluna hankkimassa päivähoidossa asiakasmaksu on laissa määrätty ja se on vanhempien tuloista riippuen 0–233 euron suuruinen. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalle jää maksettavaksi yksityisen tuottajan pyytämän hoitomaksun ja palvelusetelin arvon välinen erotus  $824 \text{ €} - X$ , missä  $X$  kuvaa palvelusetelin arvoa. Palvelusetelin arvo voi olla tasasuuruinen tai riippuvainen vanhempien tuloista. Palvelusetelijärjestelmä ei poissulje yksityisen hoidon tukea, vaan yksityisen hoidon tukea voidaan käyttää kaikissa yksityisen päivähoidon hoitomuodoissa. Taulukossa 1 tämä näkyy niin, että yksityisen hoidon tuen alla oleva kuntalisä voisi periaatteessa olla palvelusetelin arvo. (Siren & Tuominen-Thuesen 2009, 14–15.)

**Taulukko 1. Esimerkki asiakasmaksun muodostumisesta lasten päivähoidossa (Siren & Tuominen-Thuesen 2009, 14–15).**

Yksityisen hoidon tuki	Palvelusetelillä järjestetty	Kunnallinen päivähoito
Hoitomaksu 824,00 €	Hoitomaksu 824,00 €	Palvelutuotannon kustannus 824,00 €
Hoitoraha 160,00 €	Palvelusetelin arvo * X	
Hoitolisä (tulosidonnainen) 0 – 134,55 €		
Kuntalisä** 374,00 €		
Asiakasmaksu 155,45 – 290,00 €	Asiakasmaksu $824,00 \text{ €} - X$	Asiakasmaksu*** 0 – 233,00 €

\* Voi olla tasasuuruinen tai tulosidonnainen

\*\* Kunnan päätös, kuntakohtainen

\*\*\* Laki ja asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

Teknisesti palvelusetelijärjestelmä ei paljoa poikkea yksityisen hoidon tuen järjestelmästä, sillä molemmissa vanhemmat voivat valita lapselleen sopivan päivähoitopaikan. Tosin palvelusetelijärjestelmä rajaa vanhempien valintaa hieman enemmän, sillä järjestelmän mukaan vanhemmat voivat valita ainoastaan elinkeinonharjoittajia palveluntuottajikseen. Näin voittotavoittelemattomien yhtiöiden päivähoitopalvelut jäävät palvelusetelijärjestelmän ulkopuolelle, kun taas yksityisen hoidon tuen piiriin ne kuuluvat. (Siren & Tuominen-Thuesen 2009, 15.)

Suomessa poliittiset päättäjät ovat pitäneet huolta, että palvelusetelijärjestelmässä julkinen ja yksityinen sektori harvoin kilpailevat samasta palvelusta. Palveluseteleillä voi yleensä hankkia palveluita vain yksityisiltä palveluntuottajilta. Toistaiseksi palvelusetelit ovat myös maantieteellisesti melko rajattuja, sillä niitä jakavat yksittäiset kunnat ja kuntayhtymät vain omille alueilleen. Jatkossa nähdään kuitenkin tarpeelliseksi kasvattaa palvelusetelien maantieteellisiä toiminta-alueita ja yhdistää palvelusetelijärjestelmiä eri alueiden välillä. Järjestelmien yhdistäminen lisää kuntalaisten palvelujen valintamahdollisuutta sekä helpottaa markkinoille tulevien yhdistysten ja yritysten toimintaa. (Bailey ym. 2010, 269.)

### 3. NÄENNÄISMARKKINOIDEN ONGELMAT

#### 3.1. Kermankuorinta ja eriarvoisuuden kasvu

Tarkastellaan seuraavaksi, mitä ongelmia ja rajoitteita on havaittu näennäismarkkinoiden toimivuuden kannalta. Lisäksi tässä luvussa pohditaan ratkaisuja näihin esitettyihin ongelmiin. Kuten aiemmin on tullut ilmi, toimivien näennäismarkkinoiden tulisi saavuttaa tavoitteet tehokkuuden ja valinnanvapauden lisäämisestä, lisäämättä palveluiden käyttäjien epätasa-arvoa. Jotta näennäismarkkinat saavuttaisivat nämä tavoitteet, tulee meidän tarkastella siihen vaikuttavia tekijöitä tarkemmin.

Kuntapalvelujen kilpailuttaminen täytyy suorittaa niin, ettei se lisää palvelun käyttäjien epätasa-arvoa. Tavallisilla markkinoilla asiakkaan maksukyky määrittelee pitkälti ketkä palvelua saavat. Tämä ei kuitenkaan ole oikeudenmukaista hyvinvointipalvelujen kohdalla, sillä maksukyky harvoin vastaa palveluntarvetta. Siksi myös näennäismarkkinoilla hyvinvointipalveluun oikeutetut henkilöt saavat käyttää palveluita maksutta tai pientä maksua vastaan, jolloin ongelmaa palvelun oikeudenmukaisuudesta ei tulisi olla. Kuitenkin kilpailun vallitessa palvelun tuottajat ja rahoittajat voivat alkaa syrjimään asiakkaita, joiden kustannukset ovat keskimääräistä suuremmat. Lisäksi palvelun tuottajat voivat suosia joitain asiakasryhmiä, jotka aiheuttavat vähemmän kustannuksia kuin muut asiakkaat keskimäärin. Tällöin hyvinvointipalvelujen tuotanto ei ole oikeudenmukaista. Tällaista tiettyjen asiakkaiden suosimista ja syrjimistä kutsutaan kermankuorimiseksi. Tällainen kermankuorinta voitaisiin välttää lisäämällä ostajan budjettiin ja tuottajan tuloihin aina sen verran ylimääräistä, mitä keskimääräistä kalliimman asiakkaan palvelemisesta aiheutuu. Toisin sanoen, kun raha seuraa palvelun käyttäjää, toimijoilla ei tulisi olla enää kannustimia kermankuorintaan. Lisäkustannuksista aiheutuva lisä tuottajan hintoihin ja ostajan budjettiin täytyy olla riittävä, muttei liian suuri, ettei kannustin ole päinvastainen. (Le Grand & Bartlett 1993, 32.)

Esimerkkinä kermankuorinnasta voisi käyttää sairaalan toimintaa. Sairaaloilla kannustinvaikutukset kermankuorintaan ovat selkeästi olemassa. Hyväkuntoiset potilaat todennäköisesti parantuvat nopeammin kuin huonokuntoiset potilaat, jolloin hyväkuntoisten potilaiden hoitaminen vaatii vähemmän resursseja kuin huonokuntoisten potilaiden hoitaminen. Hyväkuntoisten potilaiden suosiminen on sairaalalle sekä taloudellisesti että tavoitteiden, kuten jonotusaikojen, kannalta kannattavampaa. Nämä kannustinvaikutukset kermankuorintaan ovat voimakkaimmillaan, mikäli potilaista maksetaan palveluntuottajalle jokin kiinteä korvaus. Palveluntuottajalla on tällöin

kannustimia houkutella potilaita, joiden odotetut hoitokustannukset ovat alle kiinteän korvauksen. Puolestaan potilaat, joiden odotetut hoitokustannukset ylittävät kiinteän korvauksen, eivät ole lainkaan houkuttelevia palveluntuottajalle. Tämä ongelma voitaisiin ratkaista kahdella tavalla. Ensiksi voidaan arvioida potilaan hoitotarve ja hoidosta aiheutuvat kustannukset. Tämän perusteella sairaalalle maksettaisiin korvaus potilaan hoidosta sen arvioidun kustannuksen mukaan. Toiseksi voitaisiin ottaa käyttöön niin sanottu vakuutusmalli. Mallissa sairaalalle annettaisiin jokaisesta sen hoitamasta potilaasta kiinteä korvaus. Kuitenkin ne tapaukset, joissa potilaan hoitamisesta aiheutuvat kustannukset ylittävät kiinteän korvauksen, korvattaisiin sairaalalle täysimääräisinä. Tämä vakuutusmalli luo uusia ongelmia, sillä sairaalla ei ole minkäänlaisia kannustimia hoitaa potilasta tehokkaasti. Pikemminkin päinvastoin, sillä sairaala voi käyttää tarpeettomasti resursseja potilaan hoitamiseen, koska se ei itse joudu korvaamaan niiden käyttöä. (Le Grand 2007.)

Kannustinvaikutukset kermankuorintaan kasvavat, mikäli palveluntuottaja voi itse valita asiakkaansa. Näin voi käydä tapauksissa, missä palvelun kysyntä on tarjontaa suurempi. Otetaan esimerkkinä suosittu koulu, jonne olisi tulossa enemmän oppilaita kuin sillä on mahdollista ottaa vastaan. Jos koulu voi itse valita oppilaansa, saattaa sille syntyä kannustimia ottaa vastaan oppilaita, joiden opetuskustannukset ovat keskimääräistä alhaisemmat. Seurauksena voi olla, että koulu valitsee esimerkiksi oppilaikseen vain helposti oppivia lapsia. Olettaen, että helposti oppivien lapsien opettaminen vie vähemmän resursseja kuin tuki- ja erityisopetusta vaativien lapsien opetus. Kermankuorintaa voidaankin vähentää rajoittamalla tai poistamalla kokonaan tuottajan päätökset siitä, keitä se hyväksyy palvelunsa piiriin. Koulutuksen osalta se merkitsisi, että koulut pakotettaisiin kiintiöiden avulla ottamaan vastaan eri taustan omaavia oppilaita. Lisäksi suosittujen koulujen tulisi arpoa oppilaat jonotuslistoista, jotka pääsevät kouluun opiskelemaan. Tämä rajoittaminen aiheuttaa kuitenkin taas lisää ongelmia. Kouluille ei anneta tällöin minkäänlaisia positiivisia kannustimia ottaa opetettavakseen vaikeita oppilaita. (Le Grand 2007, 91–93.)

Yksi vaihtoehto on, että koulut pakotetaan ottamaan vastaan kaikki sinne haluavat oppilaat, ilman mitään kiintiötä. Lisäoppilaiden tuomilla resursseilla voitaisiin palkata lisää henkilökuntaa sekä tehdä investointeja. Jossain vaiheessa oppilaitokset voivat kasvaa ylisuuriksi, mikä puolestaan vähentää niiden opetuksen laatua. Tämä laadun heikkeneminen aiheuttaa sen, että oppilaat siirtyvät muihin vähemmän ruuhkaiseihin kouluihin. Tällä mekanismilla on mahdollisuus saavuttaa tasapainotila, joka täyttää sekä valinnanvapauden että tasa-arvon ehdot. (Le Grand 2007, 92–93.)

Kermankuorinta on palvelujen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden kannalta erittäin haitallista. Mahdollisuudet asiakasryhmien suosimisiin ja syrjimisiin tulisi aina tunnistaa, kun hyvinvointipalveluja lähdetään kilpailuttamaan. Tunnistamalla nämä ongelmat on mahdollista kehittää keinoja, joilla ne ratkaistaan. Kunnan järjestämät palvelut ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, jolloin kermankuorintaan voidaan suorittaa melko eri tavoin. Mahdollisuudet kermankuorintaan tulisikin tunnistaa palvelukohtaisesti. Kuitenkin monessa tapauksessa tämä voi olla todella vaikeaa tai mahdotonta. Otetaan aiemman esimerkin tilanne, jossa palveluntuottaja saa lisäkorvauksen hoitamastaan potilaasta, jos potilaan hoitotarve on arvioitu normaalia kalliimmaksi. Jos sairaala saa valita omat potilaansa, niin hoitotarpeen arvioinnilla on suuri vaikutus palveluntuottajan halukkuuteen ottaa vastaan kyseinen potilas. Mikäli hoitotarpeen arviointi osoittautuu usein hyvin epätarkaksi, ei tuottaja välttämättä luota siihen. Näin lisäkorvaus ei muodostu aidoin perustein ja sen hyöty jää saavuttamatta. (Le Grand 2007.)

Mahdollisuus kermankuorintaan voi olla vaikeasti tunnistettavissa ja näin ollen sen estäminenkin voi muodostua mahdottomaksi. Yksittäinen palveluntuottaja voi esimerkiksi huomata asiakkaissaan jokin tietyn ominaisuuden, joka tekee niistä tuottajalle kannattavampia kuin muista asiakkaista. Näin tuottajalle syntyy kannustimia suosia tällaisia edullisempia asiakkaita. Periaatteessa jotkin palveluntuottajat voisivat etsiä jopa aktiivisesti asiakkaidensa ominaisuuksia, jotka tekevät niistä edullisempia. Voittoa maksimoiva palveluntuottaja tuskin haluaa kertoa muille tästä tiedosta, sillä se saattaisi menettää tämän edun. (Le Grand 2007.)

Palvelusetelimallissa kunta maksaa palvelusetelin arvon, joka ei läheskään aina kata koko palvelun hintaa, vaan kuluttajalle jää yleensä jokin omavastuu. Tällä on tehokkuuden kannalta positiivisia vaikutuksia, sillä kuluttajalle syntyy näin kannustimia etsiä itselleen kustannustehokas palvelu. Asialla on myös toinen puoli. Kustannussäästöjä tavoittelevalle kunnalle saattaa kehittyä kannustimia siirtää omia kustannuksiaan enemmän palvelun käyttäjien vastuulle. Kuten edellisessä luvussa mainittiin, niin uusi palvelusetelilaki mahdollistaa liikkumavaran palvelun hinnoissa ja palvelusetelien arvoissa, kun kytkös asiakasmaksujen ja palvelusetelin omavastuun arvojen väliltä poistettiin. Tämä kyseinen muutos mahdollistaa sen, että kunta voi kasvattaa asiakkaan omavastuuosuutta. Omavastuuta ei voida kuitenkaan kasvattaa rajattomasti, sillä Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (24.7.2009/569, § 7) myös asettaa kunnan määrittelemään palvelusetelin arvon niin, että se on asiakkaan näkökulmasta kohtuullinen. Lisäksi Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan palvelusetelin lakiesityksestä, että kunnalla on mahdollisuuden sijaan velvollisuus korottaa palvelusetelin arvoa, jotta vaatimus riittävien sosiaali- ja



terveyspalvelujen turvaamisesta toteutuu perustuslain 19 §:n mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että kunnan tulee määritellä palveluista perittävät omavastuut niin, etteivät ne siirrä palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. (Meklin ym. 2012, 32.)

Laissa ei ole kuitenkaan määritelty mitään tarkkaa rajaa palvelusetelin omavastuulle, vaan arvo määräytyy loppujen lopuksi kunnan ja sen luottamushenkilöiden tekemien päätösten mukaan. Näin ollen kunnille saattaa edelleen jäädä jokin mahdollisuus siirtää palvelujen kustannuksia enemmän asiakkaille. Se voisi tapahtua esimerkiksi niin, että palveluiden hintatason noustessa kunta ei korota palvelusetelin arvoa. Näin palvelunkäyttäjän omavastuu kasvaa aina ajan mittaan suuremmaksi ja suuremmaksi. Pahimmassa tapauksessa palvelun hankkiminen palveluseleillä voi muodostua kalliiksi, jolloin se on aidosti vain hyvä- ja keskituloisten kuntalaisten mahdollisuus. Koska palvelujen hinnat muodostuvat kalliiksi, saattaa palveluntuottaja tarkistaa myös palvelunkäyttäjän luottotiedot, ennen kuin se tarjoaa palveluaan hänelle. Samaan aikaan kunta voi tarkoituksellisesti ajaa alas oman palvelutuotantonsa laatua, että kuluttajat siirtyisivät käyttämään enemmän palveluseleitä. Näin köyhemmille ja huonojen luottotietojen omaaville kuntalaisille jäisi ainoaksi vaihtoehdoksi kunnan heikompilaatuiset palvelut. Tämä esimerkki ei välttämättä vastaa todellista kehitystä, mutta on syytä ottaa huomioon kuntien mahdollisuudet siirtää omia kustannuksiaan enemmän kuluttajien kannettavaksi, jolloin palveluiden eriarvoisuus saattaa lisääntyä. Tämän esimerkin mukaisen toiminnan välttämiseksi tulisi tehdä valvontaa, joka puuttuu asiaan, mikäli palvelusetelien omavastuut kasvavat kohtuuttomiksi.

### **3.2 Markkinarakenne**

Jotta kannustinvaikutukset toimisivat tehokkaasti, tulee käyttäjillä olla valinnanvapautta sekä tuottajilla kilpailua. On mahdollista, että on kilpailua ilman valinnanvapautta sekä valinnanvapautta ilman kilpailua. Tarvitaan kuitenkin molempia samanaikaisesti, että palveluntuottajalla on kannustinvaikutuksia tehokkaampaan tuotantoon. Näennäismarkkinoilla kilpailun tulee siis olla aitoa ja sen toteutuminen edellyttää, että raha seuraa asiakkaan valintaa. Asiaa voidaan tarkastella siltä kannalta, että julkinen hallinto antaa kuntalaiselle mahdollisuuden valita palvelunsa, mutta palveluntuottaja, jonka käyttäjä valitsee, ei kuitenkaan saa lisäkäyttäjistä lainkaan lisätuloja. Tällöin palveluntuottajalla ei ole lainkaan kannustinvaikutuksia houkutella uusia käyttäjiä. Pikemminkin päinvastoin, koska tuottaja ei saa rahoitustaan käyttäjien mukaan. Lisäksi markkinoilla tulee olla vartenotettavia vaihtoehtoisia tuottajia, sekä tulee olla mekanismi, joka mahdollistaa uusien

tuottajien pääsyn markkinoille ja epäonnistuneiden tuottajien poistumisen markkinoilta. (Le Grand 2007.)

Tavanomaisilla markkinoilla täytyy olla kilpailua, jotta ne olisivat tehokkaat. Markkinoilla täytyy olla useita palveluntarjoajia ja useita kuluttajia, jotka voivat valinnoillaan vaikuttaa markkinahintoihin. Jos markkinoilla ei ole montaa palveluntarjoajaa, eikä näin ollen myöskään kilpailua tarjonnasta, markkinoilla tulisi kuitenkin olla potentiaalia tarjonnan kilpailulle. Tällä tarkoitetaan, että uusilla tuottajilla tulee olla mahdollisuus päästä sisään markkinoille suhteellisen vaivattomasti. Tuottajilla tulee myös olla mahdollisuus poistua markkinoilta. Tämä tarkoittaa, että niillä tulee olla riski konkurssista tai jatkuvista tappiosta, jonka vuoksi toiminta tuottajana on lopetettava. Palvelun hinnan tulee muodostua sen kysynnästä ja tarjonnasta, lisäksi hinnan tulisi voida vapaasti liikkua kysynnän ja tarjonnan muutosten mukaan. Nämä markkinoiden tehokkuusehdot ovat pitkälti samanlaiset niin tavanomaisilla markkinoilla kuin näennäismarkkinoillakin. (Le Grand & Bartlett 1993, 19–20.)

Tavanomaisilla markkinoilla siis palvelun hinta määräytyy sen kysynnän ja tarjonnan mukaan, jolloin hinta toimii signaalina tehokkaalle resurssien kohdentamiselle. Kasvanut kysyntä nostaa hintaa ja saa aikaa tarjonnan kasvun joko jo markkinoilla toimivilta tarjoajilta tai sitten uusien tarjoajien kautta. Samalla ne palveluntarjoajat, jotka tuottavat huonolaatuisia palveluita tai kohdentavat resurssinsa heikosti, putoavat pois markkinoilta. Kuitenkin etenkin tilaaja–tuottaja-mallissa palvelunhinta ei usein määräydy sen kysynnän ja tarjonnan mukaan, vaan hinta on pikemminkin neuvoteltu. Tilaaja–tuottaja-mallissa tilaajalla on yleensä monopoliasema, jota hyväksikäyttämällä se voi ostaa tuotantoa kilpailullisia markkinoita halvemmalla. Monopoliasemaa tulisi käyttää asiakkaiden hyväksi kaikin keinoin. Suurella ostajataholla on mahdollisuus saada palveluita halvemmalla, kun palvelut ostetaan suurissa erissä. Lisäksi suuret tilaajat ovat tärkeitä vastavoimia paikallisille lähellä monopoliasemaa oleville tuottajille. Näin ainakin luonnollisen monopolin tilanteissa, joissa tehokkain ratkaisu saadaan yhden tuottajan avulla. Luonnollisen monopolin tilanteessa on myös tärkeää, että sopimuksissa on säännelty ja rajoitettu tuottajan toimintoja. Tämä täytyy tehdä, koska muuten tuottajalle syntyy mahdollisuus käyttää asemaansa väärin. (Le Grand & Bartlett 1993, 19–23.)

Vastaväitteitä tälle ostajan monopsoni aseman hyödyllisyydelle on kuitenkin useita. Keskitetysti hoidettujen hankintojen on väitetty olevan ristiriidassa käyttäjien etujen kanssa, koska mitä suuremman ryhmän etuja ollaan edistämässä, sitä hankalampaa on tunnistaa edustamansa ryhmän tarvitsemia etuja. Lisäksi, vaikka ostaja tunnistaisi, mikä on yleisten etujen mukaista, ei se välttämättä toteuta sitä parhaalla mahdollisella tavalla. Jos tilaaja käyttää monopoliasemaansa väärin, saattaa se

heikentää markkinoiden tehokkuutta pidemmällä aikavälillä. Tilaaja voi käyttää monopolivoimaansa neuvottelemalla sellaisia sopimuksia tuottajien kanssa, että tuottajien toiminta muodostuu kannattamattomaksi ja ne poistuvat markkinoilta. Toimivilla markkinoilla myös ostajan puolella kilpailu on tärkeää, sillä silloin resurssit hakeutuvat niitä eniten tarvitseville. Palvelusetelimalli täyttää tehokkuusehdot tässä suhteessa paremmin kuin tilaaja–tuottaja–malli, sillä siinä palvelun hinta voi muodostua helpommin sen kysynnän ja tarjonnan mukaan. Näin ainakin tilanteissa, missä palvelun hinnalle ei ole asetettu kattoa. (Le Grand & Bartlett 1993, 19–23.)

Edellä olevissa luvuissa on myös esitetty, kuinka näennäismarkkinoilla on mahdollista saavuttaa tehokkuusetuja purkamalla kunnan monopoliasema kilpailun kautta. On kuitenkin alueita, joissa kunnan monopoliasemasta on hyötyjä. Ostajan ollessa monopoliasemassa, sillä on mahdollisuus käyttää tätä asemaansa hyväksi ostaessaan tuotantotekijöitä. Tämä on ollut hyödyllistä etenkin hyvinvointialoilla, joissa useimmat työntekijät ovat järjestäytyneet ammattiliittoihin, jolloin heillä on työntarjonnasta monopoliasema. Tämän työntarjonnan monopoliaseman vastapainoksi on hyvä olla monopoliasema työn kysynnästä, koska kilpailu työn kysynnästä nostaa palkkoja ja aiheuttaa painetta budjettien kasvulle. Toki palkkojen nousulla saattaa olla positiivinen vaikutus työn tuottavuuteen, mutta mikä tahansa monopoli voi käyttää asemaansa hyväksi muiden kustannuksella. Niinpä työntarjonnan monopoli voi nostaa työntekijöiden palkat kestäättömälle tasolle. Tämä onkin yksi uhkatekijä näennäismarkkinoissa, jossa julkisen sektorin monopoli-asema häviää. Tällöin julkisen sektorin kontrolli työvoimakustannuksista katoaa. (Le Grand & Bartlett 1993, 22–23.)

### **3.3 Informaatio ja epävarmuus**

Informaation epäsymmetria palvelun käyttäjän ja tuottajan välillä, pelko palvelun laadun heikkenemisestä sekä tuottajan riskinkarttaminen vaikuttavat myös markkinoiden kilpailullisuuteen. Jotta markkinat toimisivat tehokkaasti, tulee molemmilla markkinaosapuolilla olla mahdollisuus saada halpaa ja täsmällistä informaatiota palvelun kustannuksista ja laadusta. Tuottajien täytyy tunnistaa kustannuksensa, jotta he voivat hinnoitella palvelunsa sopivaksi. Palvelun ostajilla täytyy olla mahdollisuus valvoa ostamansa palvelun laatua. (Le Grand & Bartlett 1993, 24.)

Laadunvalvonta onkin tärkeä osa näennäismarkkinoita, sillä muuten tuottajat saattavat käyttää hyväkseen informaatioetuaan ja näin pienentää tuotantokustannuksiaan palvelun laatua heikentämällä. Tällaista informaation epäsymmetriasta aiheutuvaa opportunistista käyttäytymistä on

kirjallisuudessa kahdenlaista. Ensimmäinen on nimeltään Moral Hazard -ongelma, jossa tuottaja käyttää vähemmän resursseja palveluntuotantoon kuin sopimuksessa on määrätty. Toinen on Adverse selection, jossa palveluntuottajalla on jotain epäsuotuisaa tuotantoon liittyvää tietoa, jota se ei paljasta ostajalle. (Le Grand & Bartlett 1993, 25.)

Kilpailullisilla markkinoilla opportunistisesta käytöksestä ei tule ongelmaa. Tällaista toimintaa harjoittavan tuottajan on vaikea uusia sopimuksiaan tilaaja–tuottaja-mallissa tai tulla hyväksytyksi palvelunjärjestäjäksi palvelusetelimallissa, sillä se joutuu kilpailemaan muiden luotettavampien tuottajien kanssa. Näennäismarkkinoilla opportunistista käytöstä voi kuitenkin esiintyä, jos tuottajien määrää rajoitetaan. Tällöin yksi tuottaja voi saada markkinoilla vakiintuneen aseman, jolloin muut tuottajat poistuvat markkinoilta ja kilpailu tältä osin vähenee. (Le Grand & Bartlett 1993, 25.)

Kuten edellisessä osiossa kävi ilmi, sairaalan kannustimia kermankuorintaan on mahdollista rajoittaa, antamalla niille maksu potilaan arvioidun hoitotarpeen mukaan. Ilman laadunvalvontaa se ei välttämättä tuo toivottua tulosta. Vaikka sairaalalle maksettaisiin potilaan hoitotarpeen mukaan, se ei takaa potilaalle hyvää palvelun laatua. Se antaa toki palveluntuottajalle kannusteita ottaa vastaan kalliiksi arvioituja potilaita, muttei lisää välttämättä tuottajan ponnistuksiaan tarjota korkealaatuista palvelua asiakkaille. Laadunvalvonta on ehdotonta toimivien näennäismarkkinoiden kannalta, mutta se vaati resursseja ja kustannuksia, jotka tulee ottaa huomioon tarkasteltaessa näennäismarkkinoiden tehokkuutta. (Le Grand & Bartlett 1993.)

Opportunistista käytöstä pystytään rajoittamaan myös säännöstelemällä markkinoita. Palvelusetelimallissa säännöstely tapahtuu niin, että palveluntarjoajille asetetaan erilaisia sääntöjä ja rajoitteita, joiden puitteissa sen täytyy toimia. Palvelusetelimallissa kuitenkin valinnanvapaus on tehokas väline laadun parantamiseen. On tärkeää luottaa käyttäjien arvioihin palvelun laadusta ja sen vastaavuudesta, sekä antaa tuottajan reagoida näihin käyttäjien päätöksiin. Tilaaja–tuottaja-mallissa tuottajien toimintaa pystytään valvomaan sopimuksilla. Mitä enemmän epävarmuutta tilaajalla on palvelun laadun suhteen, sitä yksityiskohtaisemmin se joutuu sopimukset laatimaan. Tilaaja pyrkii sopimuksella minimoimaan kustannuksiaan, jotka aiheutuvat informaation epäsymmetriasta. Kustannusten minimointi tapahtuu sopimuksen sisällöllä sekä toimenpiteillä, jotka lisäävät tuotantosopimuksesta kilpailevien tuottajien määrää. Kustannukset minimoiva sopimus vaihtelee palveluittain, ja siihen vaikuttaa muun muassa palveluntuottamiseen liittyvien riskien määrä, tuottajan riskinsietokyky sekä sopimuksesta kilpailevien tuottajien määrä. (Le Grand & Bartlett 1993.)

Kiinteähintaiset sopimukset, joissa palvelun hinta määräytyy jo kilpailutusvaiheessa, ovat kuitenkin harvoin optimaalisia. Sopimus kannustaa tarjouskilpailun voittajaa pitämään tuotantokustannuksia alhaalla, mutta kaikki riski mahdollisista lisäkustannuksista tulee tuottajan kannettavaksi. Koska tuottajat ovat riskiä karttavia, pyytävät he jonkinlaisen preemion tästä riskistä. Tämä kasvattaa tilaajan palvelusta maksamaa hintaa. Myös palvelusopimuksesta kilpailevia tuottajia on vähän, sillä tuottajan jättämä tarjous on pitkälti kytköksissä sen riskinkantokykyyn. Näin ollen tällaisesta kiinteähintaisesta sopimuksesta syntyy tilaajalle enemmän kustannuksia kuin sopimuksesta, jossa tuottajan ei tarvitse kantaa kaikkea riskiä mahdollisista lisäkustannuksista. Ilman erillistä laadunvalvontaa kiinteähintaiset sopimukset lisäksi kannustavat tuottajia laskemaan tuotannon kustannuksia sen laatua heikentämällä, mikä puolestaan heikentää tuotannon tehokkuutta. (Le Grand & Bartlett 1993, 38–51.)

Sopimukset, joissa tuottajalle korvataan kaikki sen kustannukset ja tämän lisäksi annetaan jokin palkkio, eivät ole koskaan optimaalisia. Tällaisessa sopimuksessa tuottajan ei tarvitse kantaa riskiä mahdollisista lisäkustannuksista, jolloin se houkuttelee paljon sopimuksesta kilpailevia tuottajia. Useista kilpailijoista huolimatta ei ole takeita, että kaikkein alhaisimman tuotantokustannuksen tuottaja voittaisi tarjouskilpailua, sillä tuottajan jättämällä tarjouksella ja sen todellisilla tuotantokustannuksilla ei ole yhteyttä. Ilman valvontaa tällaiset sopimukset voivat kannustaa tuottajaa kasvattamaan kustannuksiaan. Tilaajan kustannuksia minimoiva sopimus onkin sellainen, jossa tuottaja kantaa osan riskeistä, jotta sopimuksesta kilpailevat tarjoukset heijastaisivat tuottajien odottamia tuotantokustannuksia. Tuottaja ei saa kuitenkaan kantaa kaikkea mahdollisista lisäkustannuksista aiheutuvaa riskiä, että myös riskiä karttavilla tuottajilla on kannusteita osallistua tarjouskilpailuun. (Le Grand & Bartlett 1993, 39.)

Markkinoiden säännöstely tuottaa sitä enemmän tulosta mitä laadukkaampaa tietoa sääntelijällä on markkinoista. Sääntelyllä on yleensä vaikutuksia myös markkinoiden dynaamiseen kehitykseen. Palvelutuotannon sopimukset saattavat johtaa innovaatioiden vähenemiseen, jos tilaajan kriteerit eivät tue niitä. Näin on tapahtunut sosiaali- ja terveyspalveluissa, joissa palvelun tuotoksen laatua on ollut vaikea mitata. Tuottajaksi tulemisen kriteeriksi on tällöin palvelun laadun sijasta asetettu jokin vaatimus koskien tuotantotekijöiden käyttöä. Tällainen vaatimus voi esimerkiksi olla jokin hoitajien suhde potilaisiin, joka kenties saataisiin innovaatioilla pienemmäksi. Tällöin uusien innovaatioiden käyttöönotto saattaa pahimmassa tapauksessa estyä kokonaan. Sopimuksia laatiessa tulisikin huomioida niiden kannustinvaikutukset uusien innovaatioiden käyttöönottoon. Le Grandin ja

Bartlettin (1993) mukaan markkinoiden sääntelyllä ei juurikaan saavuteta tehokkaampaa tai tasaroisempaa palvelujentuotantoa, koska sillä on kilpailua vähentäviä ominaisuuksia. Sääntelyn sijaista päätöksentekijöiden tulisikin kiinnittää enemmän huomiota informaation lisäämiseen, jolla tehokkuustavoitteet saataisiin todennäköisemmin toteutettua. (Le Grand & Bartlett 1993.)

### **3.4 Kannustinvaikutukset**

Kuten luvusta 2.2 kävi ilmi, hierarkkisen tuotannon arvostelijat usein uskovat, että kunnilla ei ole yhtä vahvoja kannustimia tehokkaaseen tuotantoon kuten yrityksillä. Tämän uskomuksen taustalla on ajatus siitä, että toisin kuin kunnissa, yrityksissä palkkaus perustuu suoritukseen ja marginaalikorvaus on suuri lisätuotoksesta. Kaikki tutkijat eivät kuitenkaan pidä tätä oletusta kovin realistisena, sillä julkiset yritykset ja organisaatiot ovat hyvin samanlaisia kuin suuret yksityiset yritykset. Niin julkisessa kuin yksityisessäkin organisaatioissa työtehtävät ovat monipuolisia ja luonteeltaan hyvin erilaisia. Tämä tekee työtehtävistä vaikeasti mitattavia ja näin ollen kannustimien käyttöönotto hankaloituu myös voittoa maksimoivissa yrityksissä. (Tuomala 2009, 124.)

Dixit (2002) kirjoittaa artikkelissaan, että vahvoilla kannustimilla on hyviä ja huonoja vaikutuksia tehokkuuden kannalta, eikä niiden kokonaisvaikutus ole aina parempi kuin heikkojen kannustimien. Vahvojen kannustimien käytön soveltaminen julkisella sektorilla onnistuu lähinnä vain virastoissa ja tehtävissä, joiden suoritusta pystytään tunnistamaan ja mittaamaan kohtuullisella tarkkuudella. Lisäksi suorituksen hoitamisesta ei saa olla suuria ristiriitaisia poliittisia näkemyksiä. Muissa tapauksissa toisen tyyppisten kannustimien tulee vaikuttaa. Näitä ovat muun muassa työura, arvot ja ammattimaisuus. Silloin kannustimien mittaaminen jää epämääräiseksi ja kauaksi ihanteellisesta, mutta se täytyy hyväksyä.

Vahvat kannustinvaikutukset saattavat olla jopa haitallisia hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Acemoglu, Kremer ja Mian (2003) ovat kehittäneet mallin, joka jakaa vahvojen kannustimien vaikutukset niin sanottuihin hyviin ja pahoihin ponnisteluihin. Hyvillä ponnisteluilla tarkoitetaan tehokkuuden lisäämistä ja pahoilla ponnisteluilla toimia, jotka aiheuttavat kustannuksia negatiivisten ulkoisvaikutusten takia. Malli selittää vahvojen kannustimien olevan hyödyllisiä jollain aloilla, mutta tietyillä aloilla jopa haitallisia yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta. Tällöin julkisen sektorin oma tuotanto saattaa olla toivottavaa ja allokatiiivisesti tehokkaampaa kuin yksityinen tuotanto juuri sen

heikkojen kannustimien määräävästä vaikutuksesta. Esimerkki koulutuksesta auttaa havainnoimaan mallin tuloksia.

Otetaan aluksi yksityisopetuksen tapaus, jossa markkinat luovat vahvoja kannustimia. Siinä yksittäiset opettajat myyvät palveluitaan vanhemmille. Vanhemmat maksavat palkkaa opettajille niiden aiemman suorituksen perusteella, jota usein mitataan opettajien entisten oppilaiden koetuloksilla. Tämä luo opettajille vahvoja kannustimia parantaa oppilaidensa suoritusta. Palkkaus kuitenkin kannustaa opettajia parantamaan koetuloksia myös tuottamattomin keinoin. Tällaisia keinoja ovat muun muassa, että opettajat opettavat vain koetta varten, valitsevat opetukseen vain parhaat oppilaat tai jopa huijaavat saadakseen parempia koetuloksia. Yleisemmällä tasolla tämä tarkoittaa vahvojen kannustimien saavan tuottajat toimimaan tehottomasti, sillä he käyttävät ison osan ponnisteluistaan tuottamattomasti yrittäessään manipuloida markkinoiden käsitystä heidän kyvyistään. (Acemoglu ym. 2003.)

Tarkastellaan seuraavaksi yksityisen koulun tapausta. Nyt tuottajia, eli opettajia, on monta samassa organisaatiossa ja yksittäisen opettajan panos oppilaiden oppimiseen ei ole yhtä selvästi nähtävillä. Yksittäisen opettajan näkökulmasta tämä tarkoittaa, että hänen ponnistelunsa aikaansaannokset eivät näy markkinoille ainoastaan hänen hyväkseen, vaan kaikkien koulun opettajien hyväksi. Tämä ryhmätekijästä aiheutuva moral hazard –ongelma heikentää opettajan kannustimia, joka puolestaan voi parantaa allokaatiivista tehokkuutta. Kannustimien heikentyessä luonnollisesti myös yksityiskoulun taloudellinen suorituskyky heikkenee. Yksityiskoulujen onkin kenties mahdotonta toimia heikkojen kannustimien avulla. Vaikka yksityiskoulun opettajilla olisikin käytössä heikot kannustimet, sen omistajat saavat osuutensa toiminnan voitoista. Tämä motivoi omistajia manipuloimaan opettajia niin, että opettajien kannustinvaikutukset vahvistuisivat. Näin vahvojen kannustimien valuminen omistajilta opettajille aiheuttaa yksityiskoulun toiminnalle samanlaisen allokaatiivisen tehottomuuden kuin aiempi yksityisopetus. (Acemoglu ym. 2003.)

Koulutusesimerkin viimeisenä osa-alueena tarkastellaan yleisen koulun tapausta, jossa siis julkinen sektori tuottaa opetuksen. Yleinen käsitys julkisen sektorin organisaatiosta on, että niiden työntekijöiden toimintaa ohjaavat heikot kannustintekijät. Se näkyy muun muassa aiemmin esitetyssä Niskasen mallissa. Acemoglun ja muiden (2003) mallin mukaan julkisen sektorin toiminnan heikkojen kannustimet ovat seurausta mittapuukilpailun puutteesta. Tällä mittapuukilpailulla tarkoitetaan tilannetta, jossa koulu tai opettaja parannettuaan suoritustaan tulee edullisempaan asemaan kuin toiset koulut tai opettajat, jotka eivät ole parantaneet suoritustaan. Koska kouluja ei

julkisella puolella vertailla tarkasti, niin tämä heikentää myös politiikkojen kannustimia. Näin heikot kannustinvaikutukset puolestaan valuvat alaspäin koko julkisessa organisaatiossa.

Myös Knaben ja Sørensen (2006) ovat tutkimassaan mallissa päätyneet tulokseen, jossa vahvat kannustinvaikutukset eivät tuo välttämättä tehokkuusetuja. Mallin tarkoituksena oli tutkia saadaanko sosiaalipalvelut tuotettua julkista sektoria tehokkaammin yksityisellä voittoa maksimoivalla tuottajalla, kun palvelun laatu on annettu. Mallin oletuksena on, että julkisella puolella työsopimukset eivät kannusta lainkaan kustannussäästöihin, kun taas yksityisellä sektorilla kaikki kustannussäästöt kasvattavat sen saamia voittoja. Tämä aiheuttaa tutkimuksen mukaan sen, että yksityinen sektori siirtää resursseja laatua parantavista toimista enemmän kustannuksia vähentäviin toimintoihin. Jotta yksityisessä tuotannossa laatu ei heikkene, laadunvalvontaan joudutaan käyttämään runsaasti resursseja. Näin etenkin palveluiden kohdalla, joissa laadun valvonta on vaikeaa. Lisäksi yksityisen sektorin työntekijän tehokkaammat ponnistelut korvautuvat sen suurilla palkkakustannuksilla. Yksityisen sektorin työntekijällä on parempi mahdollisuus vaihtaa työpaikkaansa, jolloin sen palkkakustannukset ovat suuremmat kuin julkisella sektorilla. Näiden tekijöiden seurauksena voi julkinen tuotanto olla tehokkaampaa kuin yksityinen tuotanto.

### **3.5 Todellisen kilpailun puute**

Näennäismarkkinat voivat epäonnistua siinä missä aidot markkinatkin. Kunnan palveluiden kilpailuttaminen ei johda aina oikeaan kilpailutilanteeseen. Aito kilpailu voi puuttua useasta erisyystä. Se voi olla seurausta liian tiukasti säännellyistä markkinoista tai liian vaativista kriteereistä, joita kunta on asettanut palveluntuottajille. Lisäksi aitoa kilpailua ei synny, mikäli jotain tiettyä tahoa suositetaan kilpailutustilanteessa. Tilaaja–tuottaja-mallissa tämä ongelma saattaa ilmetä, kun samasta tuotannosta kilpailee sekä kuntakonsernin sisäisiä että ulkoisia toimijoita. Todellista kilpailua ei mahdollisesti ole, sillä kunta suosii usein sisäistä toimijaa. Vaikka kunta ei tällaisessa tilanteessa suosisikaan sisäistä toimijaa, on kilpailun vääristyminen silti mahdollista. Kunnan sisäinen toimija voi kilpailutilanteessa asettaa tuotantohinnan pienemmäksi kuin palvelun tuottamisen todelliset kokonaiskustannukset. Tämä on mahdollista, koska kuntakonserni kuitenkin rahoittaa sen toiminnan alijäämän.

Kilpailun puute voi johtua myös maantieteellisistä syistä. On todennäköistä, että pääkaupunkiseudulla on enemmän mahdollisia palveluntarjoajia kuin esimerkiksi asukasmäärältään

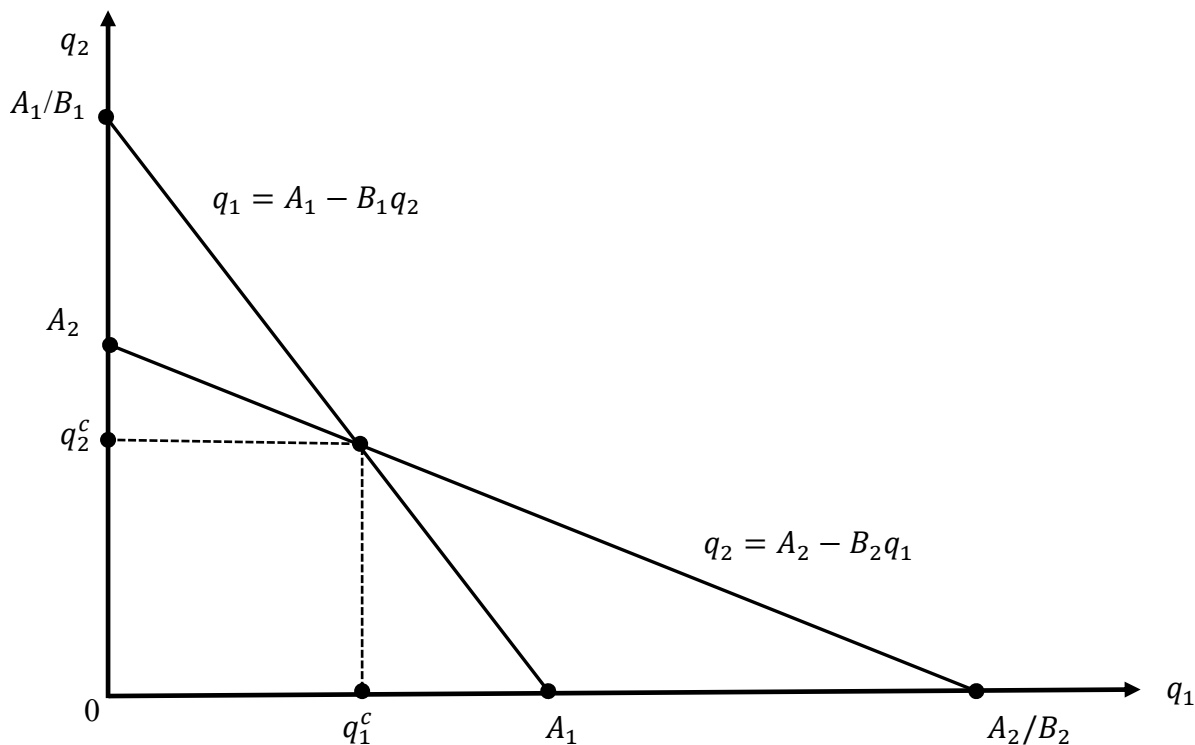


pienessä ja syrjäisessä Muoniossa. Kilpailun puutteen seurauksena näennäismarkkinat voivat epäonnistua hierarkkista tuotantoa pahemmin, koska seurauksena saattaa olla vain julkisen monopolin vaihtuminen yksityiseen monopoliin. Yksityisellä monopolilla voi olla vielä haitallisemmat hyvinvointivaikutukset kuin julkisella monopolilla, koska vahvat kannustinvaikutukset ajavat voittoa maksimoivia yksityisiä monopoleja käyttämään markkina-asemaansa hyväkseen. Tarkastellaan nyt aidon kilpailun puutteen seurauksia hieman tarkemmin.

Näennäismarkkinoille voi syntyä oligopoleja, mikäli palveluntuotannosta ei ole riittävästi kilpailua. Oligopolilla tarkoitetaan tilannetta, jossa markkinoilla on vain muutama vaihtoehtoinen palveluntuottaja. Tällöin jokaisen markkinoilla toimivan tuottajan päätöksiin vaikuttaa merkittävästi myös muiden tuottajien valinnat. Oligopolilla on mahdollista saavuttaa tehokas markkinaratkaisu, mutta sillä on myös hyvinvoinnin kannalta haitallisia ominaisuuksia. Tarkastellaan nyt esimerkin avulla oligopolin ominaisuuksia ja tasapainoratkaisuja, kun tuottajat ovat voittoa maksimoivia yrityksiä. (Gravelle & Rees 2004, 400–401.)

Cournot mallissa oletetaan, että tuottajat eivät kommunikoi keskenään tuotannosta, vaan asettavat tuotantonsa samanaikaisesti markkinoille. Tuottajien myyntihinta määräytyy suoraan kysynnästä, jonka vuoksi tuottajat voivat maksimoida voittoa vain tuotannon määrän avulla. (Gravelle & Rees 2004, 402–403.)

Kuviossa 5 on esitetty Cournot mallin tasapaino. Siinä  $q_1$ -käyrä kuvaa tuottajan 1 ja  $q_2$ -käyrä kuvaa tuottajan 2 reaktiokäyrää. Reaktiokäyrä esittää tuottajan voittoa maksimoivan tuotannon määrän  $q_i$ , kun tuottajan  $j$  tuotannon määrä on annettu. Reaktiokäyrän kulmakerroin on negatiivinen, sillä tuottajan  $i$  voittoa maksimoivan tuotannon määrä laskee, kun tuottajan  $j$  tuotannon määrä kasvaa. Mallin tasapaino on kohdassa, missä molempien tuottajien reaktiokäyrät leikkaavat.

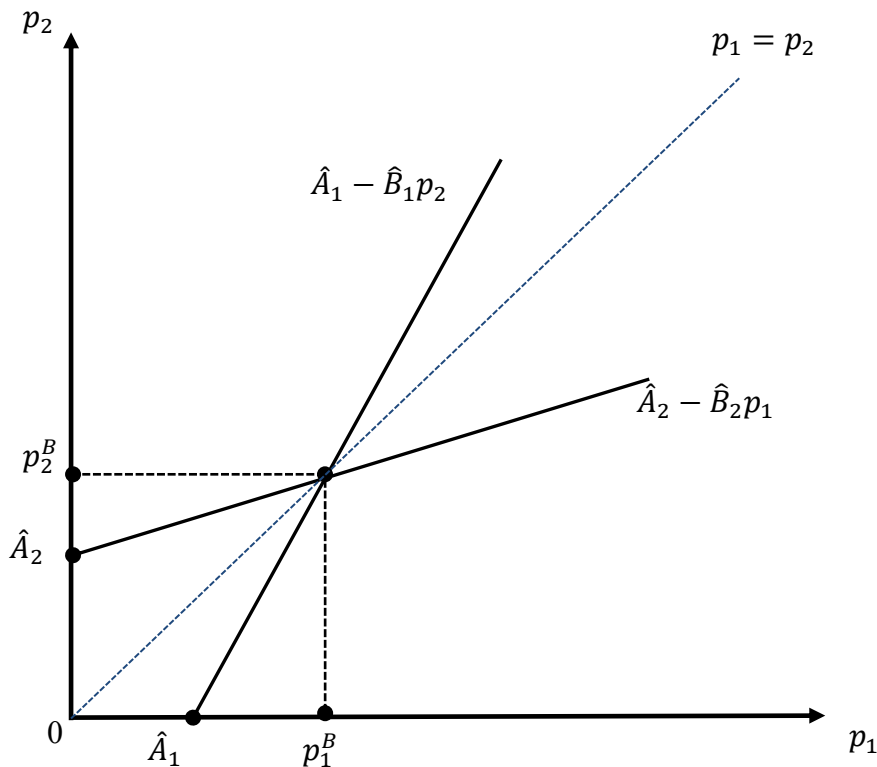


KUVIO 5. Cournot tasapaino (Gravelle & Rees 2004, 403, Figure 16.1).

Cournotin mallissa oletettiin, että tuottajat valitsevat tuotoksen määrän ja hinta otetaan annettuna, sillä se määräytyy kysyntäfunktiosta. Monopolin tapauksessa ei ole väliä päättääkö tuottaja palvelunsa hinnan vai tuotannon määrän. Kuitenkin oligopolin tapauksella tässä on suurikin merkitys. Oletetaan, että tuottajat valitsevat hinnat itsenäisesti ja samanaikaisesti. Oletetaan lisäksi yksinkertaistamisen vuoksi, että tuottajien palvelut ovat homogeeniset. Koska palvelut ovat identtisiä keskenään, kysyntä määräytyy pelkästään sen hinnan perusteella. Näin tuottajan  $i$  laskiessa tuotteensa hintaa tuottajan  $j$  hinnan alapuolelle, voi se saada koko markkinaosuuden itselleen, ellei tuottaja  $j$  vastaa tähän oman hintansa pudottamisella. Tällöin tuottajan voiton maksimointi perustuu siihen, kuinka se reagoivat toisen tuottajan asettamiin hintoihin. (Gravelle & Rees 2004, 407–408.)

Kuviossa 6 näkyy tuottajien hintareaktiokäyrät  $\hat{A}_i + \hat{B}_i p_j$ , jotka määrittävät tuottajan  $i$  voiton maksimoivan hinnan  $p_i$  kullakin annetulla  $p_j$  hinnalla. Bertrandin mallin tasapaino löytyy kohdasta, jossa nämä tuottajien hintareaktiokäyrät leikkaavat. Identtisten palveluiden kohdalla reaktiokäyrien täytyy leikata kohdassa, jossa molempien tuottajien hinnat ovat samat. Hinta on myös sama kuin tuotannon rajakustannus  $c$ , eli sama kuin täydellisen kilpailun tilanteessa. Koska palvelun kulutus on

täysin riippuvaista sen hinnasta, tuottaja  $i$  voi vallata koko markkinat pienelläkin hinnan laskulla, jos tuottaja  $j$  ei laske hintaansa. Näin palvelun hinta laskee pisteeseen, jossa se on yhtä suuri rajakustannusten kanssa. Tästä alemmas hinta ei voi laskea, sillä se johtaisi tappioihin. (Gravelle & Rees 2004, 407–409.)



KUVIO 6. Bertrand tasapaino (Gravelle & Rees 2004, 408, Figure 16.3).

Bertrandin malli homogeenisten tuotteiden osalta on yleisesti varsin kiistelty, sillä siinä monopoli muuttuu täydelliseksi kilpailuksi jo kahden vaihtoehtoisen tuottajan ansiosta (Gravelle & Rees 2004, 409). Todellisuudessa palvelut eroavat toisistaan aina jonkin verran, eikä niiden kysyntä ole yhtä joustavaa hinnan suhteen kuten tässä esimerkissä. Kuitenkin esimerkki antaa suuntaa siitä, että myös oligopolissa on potentiaalia tehokkaalle markkinaratkaisulle.

Näistä nähdään, että täydellisen kilpailuun rinnastettavassa Bertrandin mallissa ratkaisu on yhteiskunnan kannalta kaikkein tehokkain. Mallissa markkinoiden voitto menee nollassa, koska rajakustannukset  $c$  vastaavat hintaa  $p$ . Cournotin mallissa tuottajat keräävät markkinoilta voittoa, mutteivät niin paljon kuin monopolin tapauksessa. Jos oligopolin tuottajat ovat yksityisiä voittoa maksimoivia yrityksiä, niille voi muodostua kannustimia toimia yhteistyössä. Liittoutumalla tuottajat voivat äärimmäisessä tapauksessa sopia palvelun hinnat ja määrät niin, että tuottajat saavat samat

voitot kuin monopolin tapauksessa. Tuottajien yhteystyöhalukkuus riippuu markkinatapahtumien toistojen määrästä. Mitä enemmän markkinoilla tapahtuu toistoja, sitä houkuttelevammaksi yhteistyö muodostuu. (Gravelle & Rees 2004, 419.)

Näennäismarkkinoilla tuleekin ottaa huomioon oligopolien mahdollisuudet muodostaa kartelleja. Palvelusetelimallissa muutama palveluntuottaja voi sopia hinnat keskenään suuremmiksi, mitä aidossa kilpailullisessa tilanteessa muodostuu. Tilaaja–tuottaja-mallissa voi käytännössä myös muodostua kartelleja, kun kuntien palvelumarkkinoilla on vain muutamia potentiaalisia palveluntuottajia. Voidaan ajatella, että tilaaja–tuottaja-mallissa tuottajalla on monopoliasema kilpailuttamisen jälkeen. Sopimus tilaajan ja tuottajan välillä tehdään yleensä useiksi vuosiksi ja tämä suojaa näin ollen tuottajaa kilpailulta tältä ajalta (Seidel 2009). Tuottajat voivat sopia keskenään, kuka tuottaja voittaa kunkin kunnan järjestämän kilpailuttamisen. Näin tuottajat jakavat eri palveluntuotannon monopoliasemat, jolloin heillä on mahdollisuus saada myös paremmat voitot kuin aidon kilpailun tilanteessa.

Oligopolin lisäksi tilaaja–tuottaja-mallissa tuottajaa kilpailulta suojaava sopimus voi aiheuttaa myös toisenlaisen riskin, joka on haitallista tehokkuuden kannalta. Mallissa on riski hyvinvointitappioihin, jotka syntyvät palveluntuottajan *rent seeking* prosessin seurauksena. Kyseisellä prosessilla tarkoitetaan tilannetta, jossa tuottaja kuluttaa resurssejaan saadakseen monopoliaseman markkinoilla. Tuottajalle monopoliasema on tavoittelemisen arvoinen sen potentiaalisten voittojen takia. Tilaaja–tuottaja-mallissa tuottaja voi yrittää vaikuttaa politiikkoihin ja virkamiehiin niin, että se voittaa kilpailutuksen ja saa monopoliaseman tuottajana. Tämä vaikuttaminen voi tapahtua lahjonnalla tai erilaisten konsulttien ja lakimiesten avulla, jotka suostuttelevat palvelun kilpailuttajia valitsemaan monopoliasemaa tavoittelevan tuottajan. Tällainen *rent seeking* toiminto voi aiheuttaa hyvinvointitappioita, jos se käyttää tuotantotekijöitä, joilla olisi vaihtoehtoisia käyttötarkoituksia muualla taloudessa. (Gravelle & Rees 2004, 208.)

Oletetaan, että  $n$  kappaletta tuottajia kilpailee tuotannon monopolista, jossa on mahdollisuus saada monopolivoittoa  $\pi$  verran. Tuottajan  $i$  *rent seeking* -kustannukset ovat  $r_i$ . Jotta tuottaja valitaan monopoliasemaan, sen täytyy kasvattaa *rent seeking* -kustannuksiaan  $r_i$  ja vähentää muiden tuottajien *rent seeking* -kustannuksia  $r_j$ . Näin tuottajan todennäköisyys tulla valituksi kilpailussa on  $r_i / \sum_j^n r_j$ . Tuottaja valitsee *rent seeking* -kustannuksen  $r_i$  niin, että se maksimoi hänen odotettua monopolivoittoaan

$$\left(\frac{r_i}{\sum r_j}\right)\pi - r_i \quad . \quad (3.1)$$

Nyt oletetaan, että tuottaja ottaa muiden kilpailijoiden toimet annettuina, eikä ole näin ollen riippuvainen niistä. Näin ensimmäisen asteen ehdoksi saadaan

$$\frac{\pi}{\sum r_j} \left[ 1 - \frac{r_i}{\sum r_j} \right] - 1 = 0 \quad (3.2)$$

Monopoliasemasta kilpailevat tuottajat valitsevat kaikki saman rent seeking –kustannuksen, koska ne ovat identtisiä keskenään. Tämä merkitsee, että jokaisen tuottajan optimaalinen rent seeking -kustannuksen taso on  $r^*$ . Vaihdetaan  $r^*$  ensimmäisen asteen yhtälössä niin, että  $\sum r_j = nr^*$  ja järjestellään yhtälö uusiksi. Näin saadaan tasapaino, jossa jokaisen kilpailevan tuottajan rent seeking taso on

$$r^* = \frac{\pi}{n} \left( 1 - \frac{1}{n} \right) \quad (3.3)$$

ja kaikkien kilpailijoiden rent seeking käyttäytymisen kokonaiskustannuksiksi saadaan

$$nr^* = \pi \left( 1 - \frac{1}{n} \right), \quad (3.4)$$

joka vähentää monopolivoittoa  $\pi$  sitä enemmän mitä useampi tuottaja kilpailee monopoliasemasta. Jo kahden kilpailijan tapauksessa rent seeking käyttäytymisen kustannukset ovat puolet odotetusta monopolivoitosta. Rent seeking käyttäytymisen hyvinvointitappiot riippuvat siitä, kuinka paljon on mahdollista käyttää resursseja tähän käyttäytymiseen. Joka tapauksessa on mahdollista, että rent seeking käyttäytymisestä johtuen tilaaja–tuottaja-malli saattaa pahimmassa tapauksessa aiheuttaa pahempia hyvinvointitappioita kuin julkinen monopoliasemassa oleva tuotanto. (Gravelle & Rees 2004, 208–209.)

### 3.6 Transaktiokustannukset

Transaktiokustannuksilla tässä yhteydessä tarkoitetaan lisäkustannuksia, joita aiheutuu palvelujen kilpailuttamisesta. Kunnille tällaisia kustannuksia aiheutuu muun muassa tarjouskilpailun

järjestämisestä, sopimuksen toteuttamisesta palvelutuottajien kanssa, palvelujen käytön opastamisesta sekä palvelun laadun valvonnasta. Lisäksi edellisissä osioissa on mainittu asioita, jotka tulee huomioida toimivia näennäismarkkinoita perustaessa. Näitä asioita ei kuitenkaan yleensä saavuteta ilmaiseksi, vaan niistä seuraa transaktiokustannuksia, jotka tulee huomioida kilpailuttamisen kokonaiskustannuksia arvioitaessa. Kunnille aiheutuu omastakin tuotannosta hallinto- ja valvomiskuluja, mutta kilpailutustilanne lisää niitä väistämättä. Palvelutuotannon kilpailuttamista varten on tehtävä toimenpiteitä, jotka vaativat erityisosaamista. Tämä osaaminen voidaan hankkia henkilökuntaa kouluttamalla tai ostamalla se konsulteilta, mutta se maksaa joka tapauksessa. Myös ulkoisen palvelutuottajan sopimuksen järjestäminen ja toteuttaminen sekä laadunvalvonta aiheuttaa kuluja, jotka hoidettaisiin kunnan oman palvelutuotannon puitteissa kevyemmin. Mikäli transaktiokustannukset yhdessä palvelujen ostohinnan kanssa ylittävät kunnan oman tuotannon kustannukset, ei kilpailutus ole kunnan omaa tuotantoa edullisempaa. Näin transaktiokustannukset tulisi jo huomioida kilpailutustilanteessa, mutta se ei välttämättä onnistu, koska kaikkien transaktiokustannusten arvioiminen etukäteen on käytännössä lähes mahdotonta. (Taimio 2015, 63–64.)

Tarkastellaan transaktiokustannusteorian avulla tekijöitä, jotka vaikuttavat transaktiokustannuksiin. Teoria on alun perin kehitelty yritysten organisoinnin tueksi, mutta sitä on myöhemmin sovellettu myös muihin yhteisöihin ja tilanteisiin (Williamson 1999). Teoriassa keskeisenä asetelmana on valintatilanne, jossa organisaatio joko ostaa palvelun markkinoilta tai valmistaa sen itse. Valinta muodostuu sen perusteella, kumpi näistä tuotantovaihtoehdoista tulee organisaatiolle kokonaiskustannuksiltaan edullisemmaksi. Palvelun tuottamisen kokonaiskustannukset ovat jaettu tuotanto- ja hallintokustannuksiin. (Williamson 1981a, 552–553.)

Transaktiokustannusanalyysi perustuu kahteen taustaoletukseen, joista yksi on jo aiemmin tässä työssä mainittu opportunistinen käytös sekä toisena rajoitettu rationaalisuus. Rajoitetun rationaalisuuden taustalla on ajatus, että ihmisten informaatio ja päätöksentekokyky eivät ole täydellisiä päätöksentekohetkellä. Päätökset tehdään kuitenkin rationaalisesti, vaikka niitä sitovat rajoitteet täydellisestä informaatiosta ja päätöksentekokyvystä. Rajoitetulla rationaalisudella on kuitenkin seurauksena, että täydellisiä sopimuksia ei voi laatia, vaan ne ovat väistämättä aina epätäydellisiä. Ilman opportunistista käytöstä tämä sopimusten epätäydellisyys ei olisi ongelma, vaan kaikki sopimusosapuolet olisivat täysin luotettavia. Kuitenkin opportunistinen käytös voi ajaa sopimusosapuolen tavoittelemaan omia tavoitteitaan, jotka ovat ristiriidassa toisen sopimusosapuolen kanssa. (Williamson 1981a, 553–554; Williamson 1981b, 1545.)

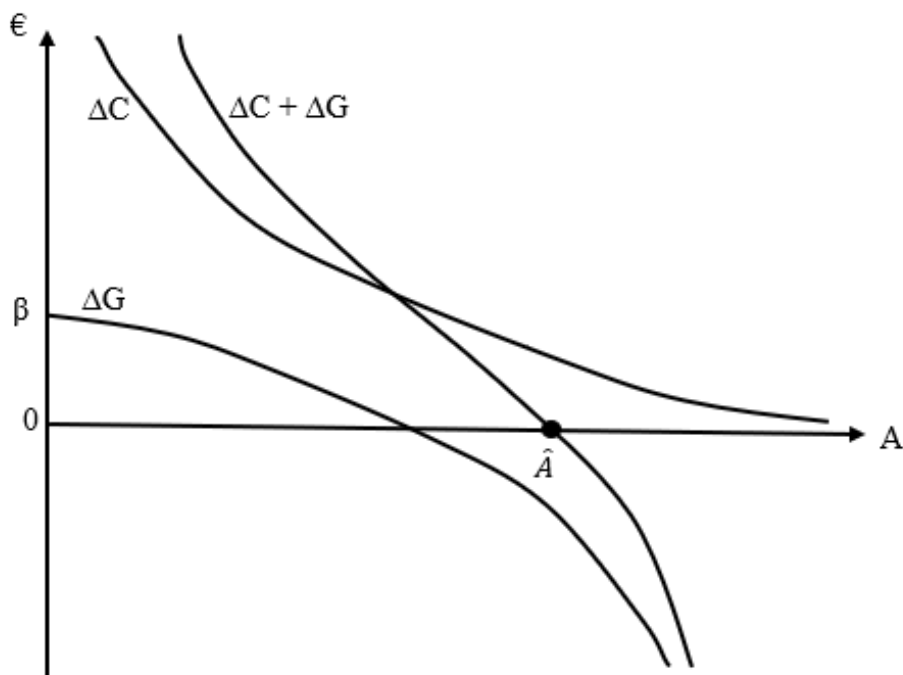
Williamson (1979; 1981b, 1546) erittelee kolme transaktiokustannuksiin erityisesti vaikuttavaa tekijää. Nämä ovat epävarmuus, palvelutapahtumien toistumistiheys sekä palvelutuotantoon tarvittavien tuotantotekijöiden omintakeisuus. Näistä kolmesta ominaisuudesta palveluiden toistamistiheyden oletetaan olevan jatkuvaa, koska ei ole mielekäästä tarkkailla yksittäisiä tapauksia tässä yhteydessä. Transaktiokustannusten määräytymistä parhaiten selittää palvelutuotantoon tarvittavien tuotantotekijöiden omintakeisuus. Tämä omintakeisuus voi esiintyä kolmella eri tavalla. Tuotantotekijä voi olla paikkasidonnainen, jolloin sitä ei voida siirtää muihin paikkoihin. Kuntien palvelutuotannossa tällaisia paikkasidonnaisia tuotantotekijöitä ovat esimerkiksi kiinteistöt. Tuotantotekijän omintakeisuus voi myös näyttäytyä fyysisenä laiteena, joka ei juurikaan sovellu kuin tiettyyn palvelutuotantoon. Etenkin terveydenhuollon laiteinvestoinnit ovat sellaisia, joille ei juuri vaihtoehtoisia käyttötapoja ole. Lisäksi henkilöstön voimavarat ja osaaminen voivat olla omintakeisia tietyille palveluntuotannolle. Tällainen voimavara on esimerkiksi vammaispalveluiden henkilökohtaisilla avustajilla, kun he ovat solmineet asiakkaiden kanssa läheisen asiakassuhteen. Avustajat tietävät avustettavan tarpeet ja avustettavat luottavat avustajiinsa.

Tuotantotekijöiden palvelukohtainen omintakeisuus on merkittävä tekijä transaktiokustannusten määräytymisessä, koska molemmat osapuolet sitoutuvat kahdenkeskeiseen vaihtosuhteeseen merkittäväksi ajaksi heti investoinnin tapahduttua. Palveluntuottaja on riippuvainen vaihtosuhteesta, koska sen tuotantotekijät soveltuvat pääasiassa vain näiden tiettyjen palvelujen tuottamiseen. Myös palvelun ostaja on sitoutunut vaihtosuhteeseen, koska palveluiden hankkimista muualta haittaavat kalliit palvelukohtaiset tuotantotekijät. Tästä tilanteesta seuraa, että molemmilla osapuolilla on intressi jatkaa kahdenkeskeistä vaihtosuhdetta mahdollisimman pitkään. Vaikka molemmilla osapuolilla on intressi säilyttää tämä vaihtosuhde, niin osapuolilla on myös omia tavoitteita, jotka ovat ristiriidassa keskenään. Näin ollen keskinäisiin sopimuksiin tarvitaan toimenpiteitä, jotka heikentävät opportunistisen käytöksen mahdollisuutta. Tämän seurauksena sopimukset tulevat monimuotoisiksi, koska tulevaisuutta ei voi täysin ennustaa ja siihen varautuminen sopimuksen avulla on vaikeaa ja kallista. (Williamson 1979, 242; 1981b, 1546–1547.)

Mikäli palveluntuotantoon tarvittavat tuotantotekijät eivät ole kovin palvelukohtaisia, vaan niitä voidaan hyödyntää muissakin palveluissa, niin markkinoilla on joitain etuja suhteessa kunnan omaan tuotantoon. Etuja voidaan saavuttaa sekä tuotanto- että hallintokustannuksissa. Tuotannon mittakaavaedut ovat helposti hyödynnettävissä, jos kunnan palvelutarve on pieni suhteessa palvelujen kokonaismarkkinoihin. Lisäksi markkinat voivat jakaa palvelun kysynnän muutoksista aiheutuvat

riskit. Myös mahdollisia rinnakkaistuotannon etuja olisi saavutettavissa, jos kunnan ostama palvelu on vain osa tuottajan tarjoamista palvelupaketeista. (Williamson 1981a, 558; 1981b, 1547.)

Tarkastellaan asetelmaa yksinkertaisen kuvion 7 avulla, joissa tuotantokustannusten erotus ja hallintokustannusten erotus ovat ilmaistuina tuotantotekijän omintakeisuuden  $A$  funktioina. Käyrä  $\Delta C = f(A)$  kuvaa kunnan tuotantokustannusten ja markkinoiden tuotantokustannusten välistä erotusta suhteessa tuotantotekijän omintakeisuuteen  $A$ . Vastaavasti käyrä  $\Delta G = g(A)$  kuvaa hallintokustannusten erotusta kunnan oman tuotannon ja markkinatuotannon välillä suhteessa tuotantotekijän omintakeisuuteen  $A$ . Niin kauan kuin tuotantokustannusten ja hallintokustannusten erotusten summa  $\Delta C + \Delta G$  pysyy positiivisena, markkinatuotanto on kunnan omaa tuotantoa edullisempaa. Pisteen  $\hat{A}$  jälkeen kunnan oma tuotanto on edullisempaa kuin markkinoilta hankittu palvelutuotanto, koska tällöin  $\Delta C + \Delta G < 0$ . (Williamson 1981a, 559–560.)



**KUVIO 7. Hallinto- ja tuotantokustannusten määräytyminen suhteessa tuotantotekijöiden omintakeisuuteen (Williamson 1981a, 560, Figure 2).**

Vaikka transaktiokustannusteorian asetelma ei ehkä täysin kuvaa kuntien ja näennäismarkkinoiden asetelmia, niin sen päätelmät ovat sovellettavissa myös niihin, sillä tuotantotekijöiden omintakeisuus sitoo osapuolia myös kuntien tilaaja–tuottaja-mallien tapauksissa. Kuntien ja kuntayhtymien peruspalvelut ovat yleensä sellaisia, että ne vaativat palveluspesifejä tuotantotekijöitä. Sairaala- tai



koulurakennukset ovat hyvin paikkasidonnaisia. Myös laitteistolla kuten röntgen- tai magneettikuvauslaitteilla on harvoin vaihtoehtoisia tuotantomahdollisuuksia. Omintakeisuus tuotantotekijöissä kasvattaa kunnan transaktiokustannuksia, jos palvelut hankitaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Teorian mukaan palveluspesifit tuotantotekijät eivät pelkästään lisää transaktiokustannuksia, vaan ne myös vähentävät kilpailua vähitellen. Alkuun kilpailutustilanteessa saattaa olla vielä useampi vaihtoehtoinen palveluntuottaja, mutta kilpailutusprosessin päätyttyä ja tehtyjen investointien jälkeen osapuolien välinen vaihtosuhde pyrkii jatkuvuuteen. Tämä ilmiö vähitellen pienentää uusien kilpailutustilanteiden tarjoukseen osallistuvien tuottajien määrää. (Williamson 1981b, 1548.)

Tuotantotekijöiden palveluspesifiyttä voi jossain määrin lieventää. Kunta voi pyrkiä pitämään itsellään palveluspesifit tuotantotekijät ja kilpailuttaa palveluiden osa-alueet, joissa on vähemmän palveluspesifejä tuotantotekijöitä. Esimerkiksi kunta voi kilpailuttaa palvelutuotannon sen omissa kiinteistöissä ja toimitiloissa. Näin kunta ei ole niin sidoksissa palveluntuottajaan, vaan se voi kilpailuttaa tuottajan tarvittaessa uudestaan. (Williamson 1981b, 1548.)

Päämies-agentti-teorian mukaan laadunvalvonta johtaa parempaan tehokkuuteen. Monien hyvinvointipalvelujen osalta laatu ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti tai helposti mitattavissa. Laadunmittaamisongelman vuoksi palvelun laatu voi heiketä tahattomasti, kun todellista palvelun laatua ei havaita. Kun palvelun laatua ei ole helppo tarkkailla, syntyy palveluntuottajalle myös mahdollisuus osaoptimointiin palvelun laadun kustannuksella. Tiukat laadunvalvontatoimenpiteet saatetaan kokea myös epäluottamuksena, jolloin ne entisestään heikentävät tuottajan halukkuutta laadukkaan palvelun tuottamiseen. Transaktiokustannusteorian mukaan nämä vaikeudet laaduntarkkailussa voivat aiheuttaa vielä suuremmat haittavaikutukset, mikäli palvelun heikolla laadulla on vaikutusta myös muiden palveluiden maineeseen. Mitä merkittävämmäksi nämä laaduntarkkailun ongelmat muodostuvat, sitä suuremmaksi kasvavat siitä aiheutuvat transaktiokustannukset. Mittavat laaduntarkkailun ongelmat puoltavat, ettei palvelua kannata ostaa ulkopuolisilta, vaan se tulisi tuottaa organisaation sisällä. (Williamson 1981b, 1549–1550; Taimio 2015, 69.)

Vaikka transaktiokustannusteoria soveltuu kenties paremmin tilaaja–tuottaja-malliin kuin palvelustelien tapauksiin, niin myös palvelusetelijärjestelmistä seuraa transaktiokustannuksia. Tilaja–tuottaja-mallin transaktiokustannukset koostuvat pitkälti sopimuksista ja laadunvalvonnasta. Palvelusetelimalleissa transaktiokustannukset painottuvat enemmän palvelun osapuolten informoimiseen. Kuten aiemmin mainittiin, kermankuorintaa voidaan vähentää esimerkiksi antamalla

tuottajalle jokin lisäkorvaus kalliiksi arvioituista potilaista. Nämä arviointiprosessit on syytä tehdä huolellisesti, että niistä on aidosti hyötyä. Kuitenkin arviot todennäköisesti myös maksavat luonnollisesti sitä enemmän mitä monipuolisempia ne ovat. Myös aiemmin mainittu esimerkkitilanne, jossa potilaalla tulisi olla jokin tukihenkilö konsultoimassa hänen tekemiään valintoja aiheuttaa transaktiokustannuksia. Nämä tukihenkilöiden konsultoinnit saattavat tulla hyvinkin kalliiksi, koska etenkin lääkäreiden palkat ovat yleensä aika suuria. Lisäksi informaatiota lisäävä palveluprosessien läpivalaiseminen ja tuotteistaminen voivat maksaa hyvinkin paljon.

## 4. NÄENNÄISMARKKINOIDEN TOIMINTA KÄYTÄNNÖSSÄ

### 4.1 Tutkimus palvelusetelien vaikutuksista jonotustilanteissa

Näennäismarkkinoiden tehokkuutta on vaikea mitata, sillä mittauksissa tulisi ottaa huomioon myös palvelun laatu. Laadua onkin hyvin vaikea mitata määrällisesti ja kattavasti. Ihmiset kokevat laadun hyvin yksilöllisesti, joten on vaikea määrittää laadulle mitään standardeja. Helpompaa on mitata palvelun tehokkuus, kun verrataan jotain konkreettista. Esimerkiksi kustannustehokkuuden mittaaminen on yksinkertaista, jos panokset ja tuotetut suoritteet ovat selkeästi määriteltä ja eroteltavissa. Eri asia on ottaa laatu mukaan tähän tehokkuustarkasteluun, koska on vaikea määritellä ja mitata laadun vaikutusta tähän yhtälöön.

Laadun lisäksi myös palvelujen tasa-arvovaikutukset ja transaktiokustannukset tulisi huomioida kattavasti, kun näennäismarkkinoiden todellisia tehokkuushyötyjä arvioidaan. Transaktiokustannusten huomioimista haittaa niiden vaikea määrittelemine. Ilman selkeitä määritelmiä transaktiokustannuksiksi usein oletetaan jokin laskennallinen erä kuten prosenttiosuus sopimushinnasta (Taimio 2015, 64). Näennäismarkkinoiden saavuttamat tehokkuusedut eivät ole mielekkäitä, jos ne saavutetaan tasa-arvoa heikentämällä.

Tämän luvun tarkoituksena on esittää, kuinka näennäismarkkinoiden tehokkuutta on tutkittu. Luvun tarkoituksena on myös selventää, miksi palvelun laadun ja transaktiokustannusten huomiotta jättäminen on ongelmallista, kun näennäismarkkinoiden tehokkuutta tarkastellaan. Tarkastellaan ensin tutkimusta, jonka mukaan palvelusetelillä on saavutettu kustannustehokkuutta leikkausjonotustilanteissa.

Mälkönen ja Seppälä (2009) ovat tutkineet, mitä kustannus- ja hyvinvointivaikutuksia palvelusetelin käyttöönotolla olisi leikkausjonojen tilanteessa. Tutkimuksessa rakennetaan ensin teoreettinen malli siitä, kuinka julkinen valta voi palvelusetelin avulla lyhentää leikkausjonoja ja samalla vähentää niistä aiheutuvia kustannuksia. Mallissa palvelusetelillä voidaan parantaa hoidon saatavuutta ja pienentää henkilökohtaisia jonotuskustannuksia sekä yhteiskunnallisia kustannuksia, joita aiheutuu työpäivien menetyksistä ja sairaspäivärahalla jonottavista potilaista. Teoreettista mallia sovelletaan tämän jälkeen empiiriseen aineistoon, jonka avulla pyritään tarkastelemaan, kuinka palvelusetelit vaikuttaisivat todellisiin hoitojonoihin, yhteiskunnan hyvinvointiin sekä pääkaupunkiseudun julkisen sektorin terveydenhuoltokuluihin.

Tutkimuksen laskelmat perustuvat rekisteriaineistosta estimoituihin potilaiden päätöksiin hakeutua joko julkisen tai yksityisen sektorin sairaaloihin jonotustilanteissa. Tämän jälkeen tutkimuksessa estimoidaan, kuinka palvelusetelit vaikuttavat näihin potilaan hoitovalintoihin julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Näiden estimoitujen kysyntävaikutuksien avulla ennustetaan, kuinka ne vaikuttavat jonotusaikoihin ja näistä aiheutuviin kustannuksiin. (Mälkönen ja Seppälä 2009.)

Tarkastelussa oletetaan, että potilaan käytettävissä olevat tulot vaikuttavat hänen valintaansa käyttää yksityisen sektorin palveluita. Tästä syystä tutkimuksessa selittäväksi tekijäksi otetaan potilaan terveydenhuoltobudjetti, joka on lineaarinen suhteessa potilaan tuloihin. Mallin tarkastelut tehtiin kolmella budjettiluokalla, joissa potilaat varaavat terveydenhuoltokuluihin joko 0,5%, 1% tai 2 % käytettävissä olevista tuloistaan. Malli on estimoitu käyttäen logistista regressiota ja siinä riippumattomia muuttujia olivat potilaan terveydenhuoltobudjetti, siviilisääty, kieli, pääasiallinen toiminta, kotikunta ja ikä. Estimoinneista ilmeni, että potilaat hakeutuvat yksityiseen hoitoon sitä todennäköisemmin, mitä korkeammat tulot heillä ovat. (Mälkönen ja Seppälä 2009.)

Tämän jälkeen tutkimuksessa tarkasteltiin, kuinka palvelusetelin saaminen vaikuttaa potilaan päätöksiin hakeutua yksityiseen hoitoon. Estimoinneissa palvelusetelin yksityisen hoidon kysyntävaikutus on sitä suurempi, mitä alhaisempi potilaan terveydenhuoltobudjetti on. Toisin sanoen palvelusetelin vaikutus yksityisen palvelun kysyntään oli kolmen budjettiluokan kohdalla suurinta, kun potilaan terveydenhuoltobudjetti oli 0,5 % sen käytettävissä olevista tuloista. Tämä on odotettavaa, koska palveluseteli annetaan mallissa tasamääräisenä kaikille. Tällöin sen tulovaikutus kasvaa, kun potilaan budjetti on pieni. (Mälkönen ja Seppälä 2009.)

Palvelusetelien yksityisen kysynnän estimointivaikutuksia käytettiin tutkimuksessa selittämään hoitojonojen lyhentymistä. Potilaiden jonotusaika yksityisellä sektorilla on mallissa eksogeeninen. Tutkimuksessa jonotusajan lyhentyminen on seurausta siitä, että potilas siirtyy julkisesta sairaalasta yksityiseen sairaalaan, missä jonot ovat lyhemmät. Malli olettaa, että yksityisten sairaaloiden kapasiteetti sopeutuu täydellisesti hoidettavien määrän kasvuun, eivätkä siellä näin hoitojonot pitene kysynnän kasvaessa. Tutkimuksessa palvelusetelin vaikutus hoitojonoihin on linjassa palvelusetelin yksityisen palvelun kysyntävaikutuksen kanssa. Mitä enemmän palveluseteli vaikuttaa potilaan terveydenhuoltobudjettiin, sitä suurempi vaikutus palvelusetelillä on hoitojonojen lyhentymiseen. (Mälkönen ja Seppälä 2009.)

Tutkimuksessa laskettiin tämän jälkeen estimoiduista jonotusaikojen lyhentymistä edelleen niiden hyvinvointivaikutukset. Palvelusetelien hyvinvointivaikutukset lasketaan siitä, kuinka paljon palvelusetelien käyttö vähentää julkisen sektorin kustannuksia. Seuraava kaava kuvaa palvelusetelien vaikutusta julkisen sektorin kustannuksiin

$$S^o(t_g^o, s) \sum_i t_i^o \tilde{s}^o \quad s. e. \quad \tilde{s}^o = \frac{\bar{\tau}^o}{\bar{t}^o} \bar{s}^o, \quad (4.1)$$

missä  $t_i^o$  on yksilön  $i$  jonotusaika ja  $\tilde{s}^o$  on potilaalle  $i$  ennen leikkausta maksettava keskimääräinen sairaspäiväraha. Keskimääräisen päivärahan funktiossa  $\bar{\tau}^o$  kuvaa keskimääräisiä sairaspäiviä ennen palvelusetelin käyttöä,  $\bar{t}^o$  on jonotusaikojen keskiarvo ja  $\bar{s}^o$  on palveluseteliä käyttäville potilaille maksetun sairaspäivärahan keskiarvo. Mallin parametrien arvot perustuvat KELA:n tietoihin sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin hinnastoon. (Mälkönen ja Seppälä 2009, 19–20.)

Tutkimuksen tuloksista havaitaan, että palvelusetelien hyvinvointivaikutukset vaihtelevat selvästi eri tuloryhmien ja toimenpiteiden välillä. Tuloryhmistä kaikkein korkeimmat hyvinvointivaikutukset saadaan matala ja keskituloisille. Korkean tuloryhmän potilaat hakeutuvat mallin mukaan yksityisen sektorin hoitoon riippumatta palvelusetelin arvosta. Kustannukset ja sairauspäivät vaihtelevat suuresti eri toimenpiteiden välillä. Toimenpiteissä, joissa potilaat ovat lyhyen aikaa jonossa sairaspäivärahalla, palveluseteli ei laske julkisen sektorin kustannuksia. Tällaisia toimenpiteitä ovat kaihileikkaus, nielurisaleikkaus ja nivustyräleikkaus. Optimaalisen palvelusetelin arvo vaihtelee myös toimenpiteiden välillä. (Mälkönen ja Seppälä 2009, 22–23.)

Tulokset osoittavat, että optimoiduilla palvelusetelien arvoilla on mahdollista saavuttaa 913 euron potilaskohtainen kustannussäästö julkiselle sektorille. Pääkaupunkiseudun tasolle laskettuna tämä olisi saanut aikaan 4,6 miljoonan euron kustannussäästöt vuosien 2001–2006 ajalta. Hyvinvoinnin ajatellaan syntyvät, kun julkinen sektori säästää kustannuksissa. Tutkimuksessa ei ole kattavasti huomioitu transaktiokustannuksia. Palveluseteliprosessin järjestäminen ja toteuttaminen varmasti maksavat myös, mutta nyt niiden kustannuksia ei ole huomioitu. Potilaiden informointi, tuottajien tarkastaminen ja hyväksyminen sekä palvelusetelijärjestelmän teknisen toteutuksen kustannukset tulisi myös huomioida tässä tarkastelussa. Tutkimus antaa kuitenkin viitteitä siitä, että palveluseteleistä on mahdollisesti saatavissa kustannussäästöjä. Nämä säästöt ovat kuitenkin saatavissa kenties heikentämällä palvelujen laatua ja tasa-arvoa. Tutkimus ei ota huomioon laatua,

joka on erittäin tärkeä osa palveluiden tehokkuutta. On mahdollista, että yksityisen sektorin palvelut kustannustehokkaita laadun kustannuksella, koska laadun tarkkailu on vaikeaa. Palvelujen epätasaisuus näyttäytyy sillä, että palvelusetelitä käyttivät eniten hyväosaiset. Mikäli palvelusetelit myönnettäisiin potilaan tulotason perusteella, voisi niiden käyttö jakaantua tasaisemmin eri tulotason potilaille. Sen jälkeen tarkastellaan puolestaan tuottavuustutkimusta, jossa vanhustenpalvelun laatu on pyritty huomioimaan kattavasti.

## 4.2 Tutkimus vanhustenhuollon tuottavuudesta

Kangasharju ja muut (2010) ovat tutkimuksessaan mitanneet vanhuspalveluiden tuottavuutta huomioimalla myös palvelun vaikuttavuuden vanhusten toimintakykyyn. Tutkimus perustuu 21 kunnan oman tuotannon ja ostopalveluiden suorite- ja panostietoihin vuosilta 2008 ja 2009. Näihin tietoihin on yhdistetty yksilötason tietoa vanhusten toimintakyvystä tämän työn 2.3.2 luvusta tutun RAVA-mittarin avulla.

Tuottavuutta on mitattu hoitopaikkatasolla. Hoitopaikat ovat jaettu kotihoitoon, tavalliseen palveluasumiseen, tehostettuun palveluasumiseen, vanhainkotiin ja terveyskeskuksen vuodeosastoon tai sairaalaan. Kunkin kunnan hoitopaikkatiedot on yhdistetty aina yhteen hoitopaikkaan, vaikka näitä hoitopaikkoja olisi useampi. Tavallinen palveluasumisen eroaa tehostetusta palveluasumisesta siinä suhteessa, että henkilökunta on siellä paikalla vain päivällä, kun tehostetun palveluasumisen yksiköissä henkilökunta on paikalla ympäri vuorokauden. Palveluasuminen eroaa vanhainkodeista muun muassa siinä, että Kela on hyväksynyt ne avohoidon yksiköiksi ja asiakas maksaa erikseen asumisesta ja käyttämistään palveluista. (Kangasharju ym. 2010.)

Tuottavuus lasketaan jakamalla tuotosindeksin muutos panosindeksin muutoksella. Panosindeksi lasketaan seuraavalla tavalla

$$P = \frac{\sum_{n=1}^N \pi_n MENOT_{n,2009}}{\sum_{n=1}^N MENOT_{n,2008}} = \frac{\sum_{n=1}^N PANOS_{n,2009} HINTA_{n,2008}}{\sum_{n=1}^N PANOS_{n,2008} HINTA_{n,2008}}, \quad (4.2)$$

jossa  $\pi$  on panoshintadeflaattori ja  $n$  on panostyyppi. Panostyyppit jakautuvat muun muassa työpanokseen, pääomapanokseen ja välituotteeseen. Panoshintadeflaattorilla menojen muutoksesta poistetaan panoshintojen, esimerkiksi palkkojen, muutoksen vaikutus. Jäljelle jää reaalisten

kustannusten muutos, joka kuvaa panosten määrän muutosta. Tutkimuksissa yleensä lasketaan palvelutuotannon tuottavuus, jossa ei oteta huomioon palvelun vaikuttavuutta. Näin toimii muun muassa Tilastokeskus tuottavuuslaskennassaan. Koska tässä tutkimuksessa otetaan myös palvelun vaikuttavuus huomioon, tuotosindeksiin lisätään vaikuttavuuden muutos. Tutkimuksessa tätä palvelun vaikuttavuuden huomioivaa tuottavuutta kutsutaan hyvinvointituottavuudeksi. Tällöin tuotosindeksi lasketaan seuraavalla tavalla

$$T_{LAATU} = \frac{\sum_{j=1}^J S_{j,2009} K_{j,2008} \left[ \frac{VAIKUTTAVUUS_{j,2009}}{VAIKUTTAVUUS_{j,2008}} \right]}{\sum_{j=1}^J S_{j,2008} K_{j,2008}} = \sum_{j=1}^J \frac{S_{j,2009}}{S_{j,2008}} K_{j,2008} \left[ \frac{VAIKUTTAVUUS_{j,2009}}{VAIKUTTAVUUS_{j,2008}} \right], \quad (4.3)$$

missä  $S$  on suorite ja  $K$  on kustannus. Tämän tutkimuksen tuottavuuden laskennassa suoritteiden määrän muutoksia painotetaan eri hoitopaikkojen kustannusosuuksilla. (Kangasharju ym. 2010.)

Hoidon vaikutus hoidettaviin edellyttää ekonometrista analyysia, jossa vanhuksen toimintakyvyn muutosta selitetään vanhuksen ja hoitopaikan taustatiedoilla. Tässä tutkimuksessa näitä tekijöitä ovat vanhuksen ikä, sukupuoli, toimintakyvyn lähtötaso, toimintakyvyn mittauksen mittausväli edelliseen mittaukseen, tuottajasektori, asumismuoto, kotikunta, hoitopaikan vaihtuminen, toimintakyvyn arvioitsijan vaihtuminen, mittariston ääriarvot, asumisaika ja indikaattori vuodelle 2009. Regressioanalyysissa selitetään RAVA-mittarilla arvioitua toimintakyvyn prosentuaalista muutosta kahden mittauksen välillä. (Kangasharju ym. 2010.)

Toimintakyvyn muutosta selitetään edellä kuvatuilla muuttujilla sekä vuosi-indikaattorin niin sanotulla ristitermillä asumisajan kanssa. Tämä vuosi-indikaattori saa arvon 1, kun vanhus on ollut aineistossa molempina vuosina (2008 ja 2009) ja muutoin indikaattori saa arvon nolla. Muuttujan kerroin osoittaa, kuinka paljon toimintakyvyn muutos poikkeaa vuonna 2009 edellisestä vuodesta, kun kaikkien edellä esitettyjen tekijöiden vaikutus on eliminoitu. Mallilla pyritäänkin eliminoimaan kaikki muut tekijät vanhuksen toimintakyvyn muutokseen lukuun ottamatta itse hoidon vaikutusta, jota ei voi havaita suoraan. (Kangasharju ym. 2010.)

Tutkimuksessa käy ilmi, että otoskuntien kunnallisissa vanhuspalveluissa olevien vanhusten keskimääräinen RAVA-indeksi on 0.18 pistettä yksityisissä palveluissa olevia vanhuksia korkeampi. Kaikissa aineistossa olevissa kunnissa tulokset ovat hyvin samansuuntaiset. Tämä kertoo, että yksityisissä vanhuspalveluissa hoidetaan siis parempikuntoisia vanhuksia kuin kunnallisissa palveluissa. Tämä siksi, koska mitä korkeampi on vanhuksen RAVA-indeksi, sitä heikommassa

kunnossa hän on. Lisäksi mallin estimointien perusteella kuntien välisillä vaikuttavuuseroilla ja palvelutuotannon tuottavuudella on negatiivinen korrelaatio. Tämä voi viitata siihen, että laatu maksaa, koska palvelutuotannon tuottavuus on yksikkökustannusten peilikuva. Näin kustannusten aleneminen suoritteita kohti on yhteydessä hoidon vaikuttavuuden alenemiseen. (Kangasharju ym. 2010.)

**Taulukko 2. Tuotokset, panokset ja tuottavuus, % (Kangasharju ym. 2010, 24, Taulukko 8).**

	Kaikki	Kunnalliset	Yksityiset
<b>Tuotokset</b>			
Painotetut suoritteet	1,2	0,0	3,6
Vaikuttavuuden huomioonottavat suoritteet	1,8	1,0	3,4
<b>Panokset</b>	0,7	- 0,5	3,2
<b>Palvelutuotannon tuottavuus</b>	0,5	0,5	0,4
<b>Hyvinvointituottavuus</b>	1,0	1,5	0,1

Taulukon 2 tuloksista nähdään, että vaikuttavuuden huomioon ottaminen nostaa tuotoksia kunnallisessa tuotannossa, mutta vähentää niitä yksityisessä tuotannossa. Palvelutuotannon tuottavuuden muutos lasketaan jakamalla kustannusosuuksilla painotettujen suoritteiden muutos panosten muutoksella. Hyvinvointituottavuus puolestaan lasketaan jakamalla kustannusosuuksilla ja vaikuttavuuden muutoksella painotettujen suoritteiden muutos panosten muutoksella. (Kangasharju ym. 2010.)

Vertaamalla palvelutuotannon tuottavuutta ja hyvinvointituottavuutta nähdään, että kuntien oman tuotannon hyvinvointituottavuus koheni, kun taas yksityisten ostopalveluiden hyvinvointituottavuus ei juuri muuttunut. Näin kunnallisessa tuotannossa hyvinvointituottavuus on kehittynyt paremmin kuin yksityisen sektorin tuottamissa ostopalveluissa kunnille. Tutkimuksessa kuitenkin mainitaan, että yksityisen sektorin palveluiden yksikkökustannusten taso on kunnallista tuotantoa alhaisempi. Toisin sanoen yksityisen sektorin kustannukset sen suorittamia hoitopäiviä ja hoitokäyntejä kohti ovat pienemmät kuin julkisella sektorilla. Yksityisen sektorin palveluissa myös hoidetaan parempikuntoisia vanhuksia kuin kuntien omassa tuotannossa, mikä vaikuttaa myös palvelujen yksikkökustannuseroihin. (Kangasharju ym. 2010.)



Tutkimuksessa on ollut vain 21 kunnan tiedot, joten se ei ole vielä kovin kattava. Lisäksi tutkimuksessa on tiedot vain kahdelta vuodelta, joka rajoittaa mallin uskottavuutta. Jotta saataisiin luotettavampia tuloksia, mallissa tulisi olla enemmän kuntia ja tietoja pidemmältä ajalta. Tutkimuksen puutteista huolimatta malli antaa suuntaa sille, kuinka laadun huomioiminen tulisi ottaa käyttöön, kun tarkastellaan hyvinvointipalveluiden tehokkuutta. Tutkimus antaa lisäksi samansuuntaisia tuloksia, joita aiemmissa teoriaosiossa on käsitelty. Näitä ovat muun muassa se, että yksityisen sektorin palvelutuotanto on kustannustehokkaampaa kuin julkisen sektorin tuotanto. Kuitenkin yksityinen sektori saattaa saada aikaan tämän kustannustehokkuuden laadun kustannuksella, koska sen mittaaminen ei ole saumatonta. Toisaalta tutkimuksessa näyttäytynyt tehokkuus on voitu saavuttaa kermankuorinnalla, sillä yksityisissä hoitolaitoksissa on parempikuntoisia vanhuksia. Näin kustannusedut on voitu saavuttaa palvelun laadun ja tasa-arvon kustannuksella. Tarkastellaan seuraavaksi tutkimusta, jossa on analysoitu valinnanvapauden ja kilpailun vaikutuksia oppilaiden koetuloksiin.

#### **4.3 Tutkimus valinnanvapauden ja kilpailun vaikutuksesta koulutuksessa**

Mascini ja Braster (2017) ovat tutkineet valinnanvapauden ja kilpailun vaikutusta oppilaiden koetuloksiin. Tutkimuksella oli tarkoitus testata väitteitä, joiden mukaan valinnanvapaus ja kilpailu tuovat tehokkuusetuja perinteisiin organisaatiomalleihin verrattuna. Ensimmäisen väitteen mukaan valinnanvapaus ja kilpailu kannustavat kouluja parantamaan opetuksen laatua. Toinen väitteen mukaan valinnanvapauden ja kilpailun ansiosta tuottajat eivät voi vähätellä vanhempien ilmaisuja, vaan heidän Voice-toiminto saa valinnanvapauden ja kilpailun myötä lisää tehoa. Kolmannen väitteen mukaan valinnanvapaus ja kilpailu tuottavat tasa-arvoisempia palveluita kuin muut organisointimallit. Tutkimuksessa on käytetty 343 383 oppilaan, 11 887 koulun sekä 60:n OECD:n jäsenmaan ja kumppanimaan oppilaiden PISA-testin tuloksia. Testejä järjestetään kerran kolmessa vuodessa ja niillä mitataan 15-vuotiaiden oppilaiden osaamista matematiikassa, tieteessä ja lukemisessa. PISA-tutkimus tarjoaa myös tietoa oppilaiden taustoista ja koulujen ominaisuuksista. Koulun rehtoreilta kysyttiin tietoja koulun ominaisuuksista ja oppilailta heidän perheistään.

Tutkimuksen selitettävä muuttuja on opintosuoritus, joka perustuu yksilötasolla oppilaiden saamiin koetuloksiin matematiikasta, tieteestä ja lukemisesta. PISA-tutkimuksessa kokeet ovat hyvin samanlaisia eri maissa, mutta ne saattavat kuitenkin poiketa vaikeustasoiltaan hieman toisistaan. Siksi

tutkimuksessa käytettiin Item Response -mallinnusta (IRM), jotta testituloksista saatiin vertailukelpoisemmat.

Selittäviä muuttujia ovat valinnanvapaus ja kilpailu, Voice-toiminto, koulun suorituskyvyn mittaaminen, koulun päättäntävalta sekä vanhempien sosioekonominen tausta. Valinnanvapautta ja kilpailua mitataan potentiaalisilla muilla kouluilla. Koulun rehtoreilta on kysytty, kuinka monta oppilaista kilpailevaa koulua on lähialueella. Vastauksista on tehty dummy-muuttujat sen mukaan, kuinka monta koulua lähialueella kilpailee oppilaista. Voice-toimintoa on mitattu myös rehtorien kyselyjen perusteella. Kyselyissä on tiedusteltu koulun kohtaamia suorituspaineita vanhempien taholta ja muodostettu vastausten perusteella dummy-muuttujat. Koulun suorituskyvyn mittaamista varten koulun rehtoreilta kysyttiin, julkaistaanko koulun suorituskyvystä kertovaa tietoa mediassa. Vastauksista muodostettiin jälleen dummy-muuttujia. Koulun päättäntävaltaa mittaa OECD:n laskema indeksi, joka on koottu rehtoreiden vastuksista koulun itsenäisyyteen liittyvistä kysymyksistä. Vanhempien sosioekonomista taustaa myös mitataan OECD:n laskeman indeksin avulla.

Analyysin sisällytettiin myös useita ohjausmuuttujia. Koska kaikki oppilaat eivät saa samoja arvosanoja PISA-kyselyn aikana, niin tutkimusta varten kehiteltiin arvosana-muuttuja huomioimaan tämä asia. Sukupuolimuuttujaksi valittiin dummy-muuttuja, joka saa arvon 1, kun oppilas on nainen. Koulun pulaa opettajista on mitattu indeksillä, joka on laskettu PISA-tutkimuksen kyselyn vastausten perusteella. Myös koulun resursseja mitataan indeksillä, joka perustuu PISA-tutkimuksen kyselyyn. Lisäksi koulun alueen kaupungistumisaste ja maan bruttokansantuote ovat tutkimuksessa mukana ohjausmuuttujina.

Tutkimus tehtiin PISA-aineistosta käyttäen kolmea eri tasoa, jotka olivat yksilötaso, koulutaso ja maataso. Hierarkkinen lineaarinen malli suoritettiin vaiheittain ja testituloksista kävi ilmi, että malli kannattaa estimoida useammassa tasossa. Taulukossa 3 on esillä testin tulokset. Tuloksista käy ilmi, ettei valinnanvapaudella ja kilpailulla ole tilastollisesti merkittävää vaikutusta oppilaiden koetuloksiin. Toisaalta vanhempien Voice-toiminnolla on testien mukaan suuri positiivinen vaikutus arvosanoihin ja vaikutus kasvaa, kun useampi vanhempi painostaa koulua parempiin tuloksiin. Myös koulun suorituskyvyn mittaaminen parantaa mallin mukaan merkittävästi oppilaiden koearvosanoja. Valinnanvapaus ja kilpailu eivät tunnu lisäävän vanhempien Voice-toiminnon vaikutusta oppilaiden arvosanoihin, kuten valinnanvapauden ja kilpailun väitetään tuovan. Tämä voi tarkoittaa, että valinnanvapaus ja kilpailu ei estä kouluja vähättelemästä vanhempien Voice-toimintoa. Toinen

mahdollisuus on, että tehostuva Voice-vaikutus kumoutuu valinnanvapauden ja kilpailun tuomilla vastavoimilla.

**Taulukko 3. Hiearkkisen lineaarimallin estimaattitulokset oppilaiden opintosuorituksista (Mascini & Braster 2017, 490, Table 2).**

	Matematiikka		Lukeminen		Tiede	
	$\beta$	S.E.	$\beta$	S.E.	$\beta$	S.E.
<i>Yksilötaso</i>						
Vakio	471.734***	6.590	446.203***	6.039	473.515***	6.175
Sukupuoli (nainen)	-14.702***	1.505	31.928**	1.675	-4.726 **	1.566
Arvosana	38.850***	2.155	37.152***	2.420	34.060***	2.023
Sosioekonominen tausta (SET)	12.865***	1.120	12.123***	1.079	13.178***	1.166
<i>Koulutaso</i>						
Valinnanvapaus ja kilpailu (ei kilpailua)	-	-	-	-	-	-
Valinnanvapaus ja kilpailu (1 kilpaileva koulu)	-0.449 n.s.	1.448	-0.367 n.s.	1.627	0.217 n.s.	1.540
Valinnanvapaus ja kilpailu ( $2 \leq$ kilpailevaa koulua)	0.984 n.s.	1.341	1.670 n.s.	1.468	0.704 n.s.	1.438
Voice (ei painetta)	-	-	-	-	-	-
Voice (vähemmistö vanhemmista painostaa)	3.011 **	1.054	3.280 **	1.114	3.686 **	1.148
Voice (useat vanhemmista painostaa)	13.006***	2.571	12.611***	2.249	12.674***	2.395
Koulun suorituskyky	3.779***	1.046	3.799***	1.032	3.254 **	1.025
Koulun päättävältä	0.509 n.s.	0.712	0.142 n.s.	0.716	0.808 n.s.	0.650
Keskiarvo sosioekonomisesta taustasta	50.683***	0.778	50.392***	0.802	48.698***	0.785
Pieni kaupunki	-5.723***	1.281	-4.547 *	1.327	-6.416***	1.294
Keskisuuri kaupunki	-9.422***	1.314	-4.792 **	1.360	-8.860***	1.328
Suuri kaupunki	-13.067***	1.383	-6.720 **	1.432	-13.289***	1.398
Miljoonakaupunki	-10.413***	1.680	-3.110 n.s.	1.739	-13.637***	1.698
Opettajapula	-1.052 **	0.368	-0.855 *	0.381	-1.137 **	0.372
Opetuksen resurssit	1.177***	0.370	1.255 **	0.382	1.154 **	0.373
Voice*Valinnanvapaus ja kilpailu	-0.774 n.s.	0.607	-0.674 n.s.	0.631	-0.626 n.s.	0.615
<i>Poikittaisvaikutus</i>						
SET*Valinnanvapaus ja kilpailu (1 kilpaileva koulu)	0.556 n.s.	0.433	0.120 n.s.	0.428	0.505 n.s.	0.433
SET*Valinnanvapaus ja kilpailu ( $2 \leq$ kilpailevaa koulua)	0.980 *	0.355	0.453 n.s.	0.351	0.905 **	0.355
SET*Voice (vähemmistö vanhemmista painostaa)	0.739 *	0.326	0.687 *	0.319	0.704 *	0.323
SET*Voice (useat vanhemmista painostaa)	2.026***	0.518	1.518***	0.427	1.865***	0.431
<i>Maataso</i>						
BKT per asukas (\$) / 1,000	-0.576 **	0.212	-0.397 *	0.196	-0.570 **	0.201

Taulukon 3 poikittaisvaikutuksia tarkastellessa nähdään, että korkean sosioekonomisen perheen oppilaat hyötyvät eniten vanhempien Voice-toiminnosta, mutta myös valinnanvapaudesta ja kilpailusta. Kun rehtoreiden mielestä koululla on vähintään kaksi potentiaalista kilpailijaa, niin korkean sosioekonomisen taustan oppilaat saavat parempia matematiikan ja tieteen koetuloksia.

Tarkemmista tulostulokset käy myös ilmi, että alhaisen sosioekonomisen taustan oppilaat saavat kilpailuttomassa tilanteessa parempia arvosanoja matematiikasta ja tieteestä kuin siinä tilanteessa, jossa koulun rehtori kokee koululla olevan kaksi tai enemmän kilpailevaa koulua.

Tutkimuksen tuloksista ilmenee, että valinnanvapaus ja kilpailu eivät ainakaan paranna opetuksen laatua, jos sitä tarkastellaan arvosanojen osalta. Opetuksen laatua on toisaalta vaikea mitata pelkästään arvosanojen perusteella, sillä opetuksella on paljon ulkoisvaikutuksia, joita pelkkä arvosanatarkastelu ei välttämättä huomioi. Joka tapauksessa valinnanvapauden ja kilpailun vaikutus ei tämän tutkimuksen mukaan lisää tehokkuutta. Tämä tutkimus ei huomioi kustannuksia, joten niiden vaikutusta tehokkuuteen emme pääse arvioimaan. On tietysti mahdollista, että opetuksen kilpailuasetelma vähentää kustannuksia, vaikka opetuksen laatuun sillä ei olisikaan juuri merkitystä. Jos samanlaatuista palvelua tuotetaan vähemmillä kustannuksilla, niin tällöin tehokkuus kasvaa. Tutkimus antaa myös viitteitä siitä, että valinnanvapaudella ja kilpailulla on tasa-arvoa heikentäviä vaikutuksia. Korkean sosioekonomisen taustan omaavat oppilaat hyötyvät jossain määrin kilpailutilanteesta, kun taas alhaisen sosioekonomisen taustan oppilaiden suoritusta se jopa heikentää.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Hyvinvointipalvelujen kilpailuttamiseen liittyy yleensä vahvasti eri poliittiset ja teoreettiset näkemykset. Oikeistopuolueet ovat yleensä palveluiden kilpailuttamisen kannalla, sillä ne pitävät sitä keinona lisätä yksilön vapautta yli julkisen vallan kontrollin. Vasemmistopuolueet ovat yleensä taas ideologisesti kilpailuttamista vastaan, sillä ne toivovat julkisen sektorin ohjaavampaa roolia yhteiskunnassa ja taloudessa. Vapaata markkinataloutta kannattavat taloustieteilijät pitävät palvelujen kilpailuttamista hyvänä asiana, sillä heidän mukaansa markkinamekanismi johtaa palvelutuotannon ja kulutuksen tehokkaampaan ratkaisuun. Toisaalta on myös taloustieteilijöitä, jotka uskovat, että markkinamekanismilla ei saavuteta tässä tapauksessa tehokkaampaa ratkaisua. Heidän mukaansa mekanismi ei ota huomioon kilpailuttamisen kulttuurisia, instituutionaalisia ja behaviuraalisia esteitä. Koska eri talousteoreettisilla koulukunnilla on hyvin eri näkemykset kilpailuttamisen tehokkuudesta, suosivat poliitikot sitä teoriaa, mikä sopii parhaiten heidän ideologiaansa.

Palveluseteli- ja tilaaja–tuottaja-mallin kannatus ja käyttöönotto ovatkin pitkälti sidoksissa politiikkaan ja vallassa oleviin päättäjiin. On siis mahdollista, että kuntapalvelujen kilpailuttaminen jää vähemmälle, kun vallassa ovat vasemmistopuolueet. Tällöin kilpailuttamisen potentiaaliset tehokkuusedut jäävät saamatta. Toisaalta on myös mahdollista, että oikeistopuolueiden ollessa vallassa kilpailuttaminen otetaan käyttöön, vaikka kilpailuttaminen saattaa aiheuttaa enemmän haittaa kuin hyötyä. Näennäismarkkinoiden tehokkuutta tulisi tarkastella sen todellisten epäonnistumisten ja onnistumisten kautta, jotta kilpailuttamisen etujen ja haittojen korostaminen ei olisi niin poliittisesti sidonnaista. Todellisista epäonnistumisista ja onnistumisista voitaisiin näin hyödyntää, kun päätöksiä näennäismarkkinoista ja niiden ominaisuuksista luodaan. Näennäismarkkinoiden todellisia hyötyjä ja haittoja ei kuitenkaan ole aina helppo havaita yksiselitteisesti.

Hyvinvointipalvelujen kilpailuttaminen voi tuoda kustannustehokkuutta, kuten edellisen luvun tutkimus palvelusetelien vaikutuksesta jonotustilanteissa esittää. Kustannusedut voidaan kuitenkin saavuttaa heikentämällä palvelujen laatua, jos palvelujen laatuun vaikuttavia tekijöitä ei havaita tai huomioda. Palveluiden laadun mittaamisongelmat aiheuttavatkin usein vaikeuksia, kun palvelujen kilpailuttamisen todellisia tehokkuusetuja lähdetään tarkastelemaan. Kangasharjun ja muiden (2010) tutkimus kuitenkin osoittaa, että myös laadulle voidaan asettaa mitattavia ominaisuuksia. Kaikkeaa laatuun vaikuttavia tekijöitä on mahdotonta mitata, mutta ne voidaan ottaa huomioon melko kattavasti. Kun laatu otetaan mukaan näennäismarkkinoiden tarkasteluun, kustannustehokkuuden

lisäksi päästään tarkastelemaan myös tuotannollista tehokkuutta. Mitä paremmin laatu pystytään mittaamaan, sitä luotettavampia tutkimuksia tehokkuudesta saadaan.

Kuten luvussa 3 esiteltiin, toimivat näennäismarkkinat vaativat toimenpiteitä, joista seuraa transaktiokustannuksia. Nämä transaktiokustannukset tulee muistaa ottaa huomioon kilpailuttamisen kokonaisvaltaisessa tehokkuustarkastelussa, koska ne syövät kilpailun tuomia tehokkuusetuja. Kuntien peruspalvelujen kilpailuttaminen on vielä melko uusi ilmiö ja kehittyy jatkuvasti. Kilpailuttamisen kokemusten kautta kilpailuttamisen transaktiokustannukset todennäköisesti pienentyvät. Aiemmin toimivia kilpailutusmenetelmiä voidaan hyödyntää, eikä aina tarvitse aloittaa uusia raskaita kehitysprosesseja. Lisäksi kilpailuttamisen lainsäädäntö voi kehittyä niin, että se vähentää näennäismarkkinoiden osapuolten epävarmuutta ja näin transaktiokustannuksia.

Vaikka hyvinvointipalvelujen valinnanvapaudella ja kilpailulla olisi mahdollista saavuttaa tehokkuusetuja, niin sekään ei riitä, jos tehokkuus saavutetaan epätasa-arvoa lisäämällä. Näennäismarkkinoiden kautta järjestettävien palvelujen tulee olla vielä tasa-arvoisesti kaikkien saatavilla. Kuitenkin 4 luvun tutkimukset antavat viitteitä siitä, että näennäismarkkinat eivät sellaisenaan ainakaan lisää palvelujen tasa-arvoisuutta, vaan pikemminkin heikentävät sitä. Kunnilta vaaditaan todennäköisesti aktiivisia toimia, jotta kilpailutetut hyvinvointipalvelut saadaan tasapuolisesti kaikkien käyttöön. Näennäismarkkinoilla kustannussäästöjen ja palvelujen tasa-arvon tavoittelun välillä on usein tehtävä kompromissiratkaisuja, sillä palvelujen tasa-arvon lisääminen kasvattaa usein myös kustannuksia. Esimerkiksi palvelusetelin arvon sitominen potilaan tuloihin lisää tasa-arvon lisäksi myös kunnan kustannuksia.

## LÄHTEET

- Acemoglu, D., Kremer, M. & Mian, A. (2003). Incentives in Markets, Firms and Government. *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, 9802.
- Alatalo, H. (2011). Palveluohjaus sosiaali- ja terveystoimessa. Palveluohjaushankkeen loppuraportti. *Sitra, Sitran selvityksiä 46*.
- Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics – Principles and Practice*. London: Macmillan.
- Bailey, S.J., Valkama, P. & Anttiroikko, A-V. (2010). *Innovations in Financing Public Services: Country Case Studies*. London: Palgrave Macmillan.
- Bergström, F. & Sandstrom, M. (2002). School vouchers in practice: competition won't hurt you, *Research Institute of Industrial Economics, Stockholm, Working Paper*, 578.
- Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative Review. *Journal of Human Resources* 37:4, 696–727.
- Gravelle, H. & Rees, R. (2004). *Microeconomics* (3<sup>rd</sup> ed.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- Juntunen, E., Liukko, M. & Tuominen-Thuesen, M. (2010). Palveluseteli perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa. *Sitra, Sitran selvityksiä 26*.
- Kangasharju, A., Kröger, O. & Rauhanen, T. (2011). Talouden rakenteet 2011. *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-julkaisut 59*.
- Kangasharju, A., Mikkola, T., Mänttari, T., Tyni, T. & Valta, M. (2010). Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa. *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 160*.
- Knabe, A. & Sørensen, P.B. (2006). Outsourcing of Public Service Provision: When is it more efficient? *Finnish Economics Papers*, 19:1.

- Koila, T. (2010). Palvelusetelijärjestelmän juridinen viitekehys: sopimukset ja hyväksymiskriteerit. *Sitra, Sitran selvityksiä 27*.
- Koila, T., Melin, T. & Tuominen-Thuesen, M. (2010). Palvelusetelin hinnoittelupolitiikan vaihtoehtoja ja malleja. *Sitra, Sitran selvityksiä 28*.
- Koivisto, T., Rasinen, A. & Salmivalli, L. (2009). Kansallinen Palveluseteliportaali. Palvelukonseptin esiselvitys. *Sitra, Sitran selvityksiä 14*.
- Kähkönen, L. (2002). Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2002*, 284–301.
- Kähkönen, L. (2007a). Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. *PTT, Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita no. 98*.
- Kähkönen, L. (2007b). *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos. Väitöskirja.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency". *The American Economic Review*, 56:3, 392–415. American Economic Association
- Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. MacMillan: Hong Kong.
- Le Grand, J. (2007). *Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Mascini, P. & Braster, S. (2017). Choice and competition in education: Do they advance performance, voice and equality? *Public Administration* 95/2, 482–497. Wiley.
- Meklin, T., Koila, T., Tuominen-Thuesen, M. & Uotinen, S. (2012). Palveluseteliopas. Käsikirja palvelusetelin käyttöönotolle ja hinnoittelulle. *Sitra 302*.
- Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press.



Mälkönen, V. & Seppälä, T. (2009). Terveyspalvelusetelien hyvinvointi- ja kustannusvaikutukset jonotetuissa toimenpiteissä. *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimukset 149*.

Nemlander, A. & Sjöholm, M. (2012). *Selvitys palvelusetelin käytöstä kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tammi-helmikuussa 2012*. Suomen Kuntaliitto ja Sitra.

Niskanen, W. A. jr. (1974). *Bureaucracy and Representative Government*. 2. painos. Chicago: Aldine – Atherton, Inc.

Seidel, T. (2009). Inefficiencies of Quasi-Markets. *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin – Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja*. Tampere: Tampereen yliopisto (310–326).

Seppänen, E. & Tapio, V. (2009). Palvelusetelit - Esiselvitys käyttäjätarpeista. *Sitra, Sitran selvityksiä 10*.

Sintonen, H., Pekurinen, M. & Linnakko, E. (1997). *Terveystaloustiede*. Porvoo: WSOY.

Siren, K. & Tuominen-Thuesen, M. (2009). Palveluseteli päivähoidossa. *Sitra, Sitran selvityksiä 17*.

Sitra (2010). Palvelusetelin käyttöönoton taloudelliset vaikutukset. *Sitra, Sitran selvityksiä 47*.

Sitra (2011). Palvelusetelin käyttöönoton käsikirja. Sitran palvelusetelihanke. *Sitra, Sitran selvityksiä 49*.

Suomen Kuntaliitto (2010). Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista.

Taimio, H. (2015) Kannattaako julkisten hyvinvointipalvelujen tuotanto ulkoistaa yksityiselle sektorille? *Hyvinvointivaltio 2010-luvulla: mitä kello on lyönyt?* Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.

Tilastokeskus (2019a). Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin.

Tilastokeskus (2019b). Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka.

Tilastokeskus (2019c). Kuntien ja kuntayhtymien raportoidut taloustiedot. <http://www.stat.fi/tup/alue/kuntien-raportoidut-tiedot.html>

Tilastokeskus (2019d). Väestörakenne.

Tuomala, M. (2009). *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Valkama, P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos. Väitöskirja.

Valkama, P., Kallio, O., Haatainen, J., Laurila, H. & Siitonen, P. (2008). *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Vammala: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.

Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms – Competition, Contracting and the New Public Management*. London: Macmillan.

Williamson, O. E., (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law & Economics* 22, 233–261.

Williamson, O. E., (1981a). The Economics of Organization: The Transaction Approach. *The American Journal of Sociology* 87/3, 548–577.

Williamson, O. E., (1981b). The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. *Journal of Economic Literature* XIX, 1537–1568.

Williamson, O. E., (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics, & Organization* 15/1, 306–342.